

N° 347

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) sur la **notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national.***

Par M. Christian GAUDIN,

Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; Mmes Nicole Bricq, Marie-Thérèse Hermange, Élisabeth Lamure, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Aymeri de Montesquiou, Roland Muzeau, *secrétaires* ; M. Christian Gaudin, *rapporteur* ; MM. Denis Badré, Paul Blanc, Gérard César, Gérard Cornu, Serge Dassault, Mmes Isabelle Debré, Michelle Demessine, MM. Bernard Dussaut, Francis Grignon, Alain Lambert, François Marc, Jean-Pierre Michel, Daniel Raoul.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	11
---------------------------	----

PRINCIPALES PROPOSITIONS : 29 PISTES POUR GAGNER LA BATAILLE DES CENTRES DE DÉCISION ÉCONOMIQUE	21
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

RÉSUMÉ DU RAPPORT	27
--------------------------------	----

PREMIÈRE PARTIE : LES CENTRES DE DÉCISION ÉCONOMIQUE, ENJEU MAJEUR DE LA MONDIALISATION

I. LA FIRME GLOBALE, FACTEUR STRUCTURANT DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX	49
---------------------------------------------------------------------------------------	----

A. L'IMPLANTATION DES FIRMES GLOBALES, RÉVÉLATEUR DES RAPPORTS DE PUISSANCE ÉCONOMIQUE : LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE D'ERNST&YOUNG	49
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>1. Une concentration géographique qui tient compte de facteurs historiques et structurels</i>	50
a) La domination persistante du Nord : États-Unis, Europe, Japon	50
b) Le poids des services, notamment financiers	51
<i>2. L'apparition de nouveaux pôles de décision : l'émergence du groupe des « BRIC »</i>	51
<i>3. L'Ile de France, deuxième pôle mondial en termes de puissance économique</i>	53
a) La suprématie francilienne	53
b) Paris à la deuxième place en termes de chiffre d'affaires et de nombre d'employés	54

B. LES CONSÉQUENCES DE LA GLOBALISATION SUR LA RÉPARTITION DES CENTRES DE DÉCISION	55
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>1. Logiques de réseaux et besoin de proximité des marchés</i>	56
<i>2. La tendance à substituer des divisions fonctionnelles aux divisions géographiques</i>	58
<i>3. Des centres de décision aux contours plus flous</i>	59
<i>4. Conséquence de la course aux talents et aux marchés : l'internationalisation des emplois suit globalement l'internationalisation du chiffre d'affaires</i>	64

II. LE DÉBAT AUTOUR DE LA NATIONALITÉ DE L'ENTREPRISE GLOBALE	67
----------------------------------------------------------------------------	----

A. ACTIONNAIRES, GESTIONNAIRES DE FONDS ET MANAGEMENT : DES AGENTS ÉCONOMIQUES APATRIDES ?	67
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>1. Des gestions sous étroite surveillance d'actionnaires aux attentes largement identiques</i>	67
a) Des attaches territoriales rendues plus lâches avec le caractère international de l'actionnariat des grandes entreprises	67
b) L'influence de la nationalité sur les décisions des entreprises réduite par la similitude des objectifs poursuivis par les actionnaires	69
c) L'internationalisation progressive de la composition des états-majors	71
<i>2. La « financiarisation » de l'économie</i>	73

a) L'impact des acteurs financiers « classiques » sur la gestion des entreprises	73
b) L'apparition de fonds, aux comportements plus interventionnistes et plus « courttermistes »	74
c) Les dangers d'une vision trop manichéenne.....	76
B. CENTRES DE DÉCISION : DES RACINES ET DES AILES.....	78
1. <i>Nationalité objective et identité subjective des entreprises.....</i>	<i>79</i>
a) La nationalité des entreprises, une réalité de la sphère économique dont les incidences sont toutefois débattues	80
(1) En dépit de la mondialisation, une pertinence non contestée	80
(2) Au-delà de l'existence reconnue, des effets discutés	81
b) La nationalité d'une entreprise, une donnée à déterminer à partir d'un faisceau d'indices	83
(1) La distinction entre siège social et centre de décision.....	83
(2) Les éléments constitutifs de la nationalité des entreprises, une alchimie complexe.....	84
c) L'importance parfois cruciale du siège social statutaire	86
d) L'actionnariat familial, facteur d'enracinement national.....	87
2. <i>Les facteurs prioritaires dans l'implantation des centres de décision</i>	<i>90</i>
a) Le poids des données structurelles	90
b) Des effets d'agglomération tendant à amplifier l'attractivité des places compétitives	92
c) La fiscalité, un critère de second rang, bien que toujours important, dans les choix de localisation des entreprises.....	94
III. LES RISQUES DE MARGINALISATION VOIRE DE PAUPÉRISATION DES TERRITOIRES	98
A. LA PÉRIPHÉRIE, VARIABLE D'AJUSTEMENT PAR EXCELLENCE DES FIRMES GLOBALES.....	98
1. <i>Loin des yeux, loin du cœur : les territoires périphériques naturellement fragiles</i>	<i>99</i>
a) Une menace qui va au-delà de la déqualification des territoires	99
b) Le risque d'être moins bien pris en considération	100
2. <i>Des territoires plus ou moins défendus.....</i>	<i>101</i>
a) L'intérêt de l'entreprise pour sa mère-patrie	101
b) Les liens tissés avec les pays d'adoption	103
(1) L'insertion dans le système local.....	103
(2) L'avocat de son territoire d'accueil	104
3. <i>Des territoires plus ou moins connus</i>	<i>104</i>
a) Les dirigeants qui se fondent sur les informations dont ils disposent	104
b) Les groupes porte-drapeaux de leur pays d'origine.....	105
4. <i>Des territoires plus ou moins compris</i>	<i>106</i>
B. DES PERTES POTENTIELLES DE SUBSTANCE ÉCONOMIQUE EN DÉPIT D'EFFETS FAVORABLES	107
1. <i>La captation ou la déstructuration d'un capital de savoir-faire multiples</i>	<i>108</i>
a) Dans les secteurs technologiques de pointe comme dans les industries classiques	108
(1) Le pouvoir d'innovation, cible du pouvoir de décision	108
(2) Un danger désormais bien identifié pour la France	108
(3) L'attraction américaine en matière de hautes technologies.....	109
(4) Un risque qui concerne également les industries plus traditionnelles.....	111
b) Les possibilités de démantèlement d'écosystèmes locaux et de gaspillage d'aides ou d'investissements publics	112
(1) La remise en cause des réseaux locaux.....	112
(2) Des aides et des investissements publics à passer par pertes et profits ?.....	114
2. <i>Les effets positifs de l'intégration au sein d'ensembles d'envergure mondiale.....</i>	<i>115</i>
a) Les conséquences jusqu'ici favorables de certains investissements étrangers	116
(1) L'entrée du CCF au sein d'HSBC : décentralisation et effet de marque	116

(2) Le rachat des Chantiers de l'Atlantique par AKER Yards : le bénéfice de l'effet de métier.....	117
b) Le cas particulier d'Euronext : une alliance euro-américaine.....	119
(1) Deux places financières en quête d'un nouvel élan et des intérêts convergents	119
(2) Des garanties d'autonomie réglementaire, de maintien des compétences en Europe et de développement de l'activité.....	120
(3) La concurrence de Londres, un défi majeur pour la bourse de Paris comme pour l'économie française	122
C. DES MOYENS DE DÉFENSE LIMITÉS PAR NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET LE RISQUE DE REPRÉSAILLES.....	123
1. <i>Les contraintes issues de l'OMC, de l'OCDE et de l'Union européenne</i>	123
2. <i>La réciprocité : un principe capital à appliquer en matière boursière</i>	126
a) Un souci de réalisme et d'équité	126
b) Un principe que plusieurs grands groupes appellent de leurs vœux.....	127
c) Une application au droit boursier nécessaire mais encore controversée.....	128
3. <i>Le « patriotisme économique », une notion mal perçue à l'étranger bien que pratiquée de facto chez les autres</i>	129
a) Patriotisme économique et protectionnisme : la confusion à éviter	130
b) Le patriotisme économique des autres	132
c) Le patriotisme économique français et les opinions publiques étrangères	137

DEUXIÈME PARTIE : LA FRANCE, UNE PUISSANCE QUI VIT SUR SES ACQUIS

I. COMPÉTITIVITÉ : DES ATOUTS INCONTESTABLES COMBINÉS À DES SUCCÈS FRAGILES OU AMBIGUS.....	141
A. DES SERVICES COLLECTIFS DE QUALITÉ	141
1. <i>La densité et l'efficacité des infrastructures, un atout national à conforter.....</i>	<i>141</i>
2. <i>Le niveau élevé des formations et de la recherche, un atout national à valoriser et revaloriser</i>	<i>145</i>
B. DES ENTREPRISES COTÉES PUISSANTES MAIS « OPÉABLES »	152
1. <i>Le dynamisme des entreprises du CAC 40 : le poids des facteurs individuels et culturels.....</i>	<i>153</i>
a) La qualité du management, doublée d'une volonté de conquête.....	153
b) La force de la culture d'entreprise, comme capacité à fédérer des cultures externes	154
2. <i>Les résultats de l'étude d'Ernst & Young.....</i>	<i>156</i>
a) Une base de données non exhaustive mais éclairante sur la vulnérabilité des grandes sociétés françaises cotées.....	156
b) Les principaux résultats en matière de contrôle du capital	157
3. <i>Une tentative d'interprétation globale : une vulnérabilité qui concerne la plupart des grands groupes</i>	<i>160</i>
4. <i>La segmentation de l'économie française face à la mondialisation est-elle durable ?</i>	<i>162</i>
a) Les trois segments de l'économie française : secteurs abrités, secteurs exposés et secteur « hors sol »	162
b) Les grands groupes : des « poules aux œufs d'or », mais pour combien de temps ?	163
c) L'absence de relève	164

C. LES DÉFICIENCES STRUCTURELLES À LONG TERME	167
1. <i>La France, terre d'accueil de nombreuses filiales de groupes étrangers</i>	167
a) Une part des groupes étrangers dans l'emploi et la valeur ajoutée particulièrement importante en France	167
b) Une augmentation qui s'est surtout effectuée par le rachat de sociétés existantes	169
2. <i>Un tissu de PME anémique</i>	170
a) Le cercle vicieux du non développement des PME	170
b) Un handicap en voie de résorption ?	171
3. <i>Sous-investissement et gaspillage du capital humain</i>	172
a) Une productivité horaire encore satisfaisante, mais menacée	172
b) Un nombre d'heures travaillées extrêmement faible	175
c) La faible utilisation du facteur travail	176
4. <i>La place modeste de la France et de l'Europe dans les secteurs d'avenir</i>	177
II. ATTRACTIVITÉ : DES FAIBLESSES PERSISTANTES MALGRÉ CERTAINES AMÉLIORATIONS	179
A. UN DÉFICIT D'ATTRACTIVITÉ EN DÉPIT DE PROGRÈS NON NÉGLIGEABLES	179
1. <i>Un contexte de concurrence fiscale dans lequel la position française tend à se dégrader</i>	179
a) Une accentuation de la concurrence fiscale depuis cinq ans	179
b) Les exemples de la Belgique et des Pays-Bas : l'attractivité fiscale comme nécessité économique	180
(1) Les Pays-Bas	180
(2) La Belgique	184
c) Un régime fiscal des quartiers généraux qui a souffert de la concurrence belge	185
(1) Les caractéristiques du régime français, réformé en 2003	185
(2) Le régime belge applicable jusqu'en 2010	186
d) Les difficultés méthodologiques de l'appréciation de la compétition fiscale	187
2. <i>La perception et la réalité : une fiscalité française complexe et insuffisamment attractive pour les entreprises et les cadres de haut niveau</i>	189
a) Une enquête d'opinion aux résultats significatifs	189
b) Les cotisations patronales et l'impôt sur les sociétés : la France mal placée en Europe	189
c) Un coût trop élevé pour les cadres de haut niveau	196
(1) Un coût brut dirimant en raison du poids des charges patronales	196
(2) Les avantages procurés par le régime des impatriés	199
d) La taxe professionnelle	200
e) Une fiscalité française qui incite à la mise en place de montages d'optimisation	201
3. <i>Une prolifération de mesures dérogatoires qui contribue à rendre illisible la fiscalité française</i>	203
a) Une législation marquée par la multiplication des dépenses fiscales	203
b) Des effets ambigus voire contre-productifs	204
4. <i>Une fiscalité des entreprises désormais non dénuée d'avantages comparatifs</i>	205
a) Les principales avancées de la dernière législation	205
b) Des régimes favorables ou assouplis au regard de la concurrence européenne	206
B. UNE IMAGE BROUILLÉE	208
1. <i>L'indicateur faussement rassurant de l'importance des investissements étrangers en France</i>	208
2. <i>Les classements internationaux d'attractivité des quartiers généraux : des résultats contrastés</i>	209
3. <i>Des éléments d'explication : insécurité juridique et complexité du droit, prégnance d'une mentalité peu favorable au marché</i>	211

TROISIÈME PARTIE : POUR UNE FRANCE PLUS RÉACTIVE ET PLUS CONQUÉRANTE

I. LE BESOIN D'UN ETAT STRATÈGE	216
A. STIMULER LES DÉFENSES NATURELLES DES ENTREPRISES	216
1. <i>La valorisation du titre par la performance : la meilleure protection des entreprises cotées</i>	217
2. <i>La force de la culture d'entreprise comme actif valorisable et garantie d'identité</i>	219
B. ORGANISER LA DÉFENSE ÉCONOMIQUE OPÉRATIONNELLE DES TERRITOIRES	221
1. <i>La flexibilité du travail et la sécurisation des parcours professionnels, conditions de l'absorption des chocs externes</i>	222
a) La protection de l'emploi : rigidités et souplesses	223
b) La durée du travail des cadres : une flexibilité pas toujours bien prise en compte	224
2. <i>Les pôles de compétitivité, facteurs de résistance du tissu économique</i>	225
a) Des territoires moins dépendants car susceptibles d'assurer la régénération de leur tissu économique	226
b) Le rôle complémentaire des systèmes productifs locaux	227
3. <i>L'importance de la localisation du siège social juridique</i>	228
C. DONNER DE LA VISIBILITÉ AUX ENTREPRISES EN CHOISSANT DES AXES D'EFFORT PRIORITAIRES	229
1. <i>Des secteurs susceptibles de faire l'objet d'un repli stratégique</i>	230
a) Des mutations économiques elles-mêmes en mutation	230
b) L'exigence d'une politique publique courageuse et sélective	232
2. <i>L'Agence de l'innovation industrielle, la bonne organisation pour les bons choix ?</i>	233
a) Le nécessaire renouveau de la politique française d'innovation	233
b) Un démarrage fidèle aux promesses mais difficile à évaluer	234
c) L'AII, un centre de décision économique public	238
3. <i>L'amélioration nécessaire de l'image de l'entreprise dans l'opinion</i>	238
a) Le poids des mentalités	239
b) Une action nécessaire à plusieurs niveaux	239
II. L'ETAT RÉGULATEUR JURIDIQUE	241
A. DES MESURES PROTECTRICES UTILES MAIS DE PORTÉE LIMITÉE	241
1. <i>La directive OPA : une transposition disparate et l'incursion de nouveaux dispositifs de protection</i>	241
a) Une directive complexe assortie de trois grandes options	241
b) Des configurations de transposition dont la variété est un obstacle à la fluidité des offres	242
c) Des moyens de défense contre les OPA qui demeurent variés	246
2. <i>Les actions à droit de vote multiple : une extension nécessaire</i>	249
a) La préférence communautaire pour la stricte proportionnalité du capital et des droits de vote	250
b) Une non-proportionnalité qui ne constitue pas une entrave substantielle à la « démocratie actionnariale »	251
c) De nombreuses exceptions au principe de proportionnalité existent en Europe, dans les limites de la jurisprudence sur les « golden shares »	253
d) Les actions à droit de vote multiple, dans le respect de la transparence, peuvent contribuer à stabiliser l'actionnariat	255
(1) Attacher le droit à l'action	256
(2) Attacher le droit à l'actionnaire	257

B. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DU DROIT FRANÇAIS	258
1. <i>Le droit des fondations comme moyen de préservation de l'intégrité des entreprises</i>	258
2. <i>La nécessaire consécration juridique des groupes de sociétés</i>	260
3. <i>La distinction entre siège social statutaire et centre de décision : un sujet sensible à arbitrer</i>	262
C. LE DROIT DU TRAVAIL COMME ÉLÉMENT IDENTITAIRE ?	264
1. <i>La participation des salariés aux conseils d'administration et aux conseils de surveillance comme moyen de renforcer la culture d'entreprise</i>	265
2. <i>Le rôle des comités d'entreprise : l'intérêt du modèle néerlandais</i>	266
a) Le pouvoir consultatif du works council facteur parfois déterminant	266
b) En droit français, une implication moins décisive bien que récemment enrichie	267
D. LA PRÉSERVATION DE L'USAGE DU FRANÇAIS	269
1. <i>La langue, un enjeu réel dans la stratégie des entreprises</i>	269
a) L'insuffisante maîtrise de l'anglais souvent perçue comme un frein à l'implantation de quartiers généraux en France	269
b) Le français, un élément identitaire fort, constitutif de la culture d'entreprise.....	272
2. <i>Contre l'offensive de l'anglais, la volonté d'employer le français</i>	274
a) Une pratique du français qui vaut d'être préservée malgré les exigences de la mondialisation	274
b) Une diversité des politiques linguistiques des entreprises qui justifie un certain volontarisme	277
3. <i>Un cadre législatif bénéfique et perfectible</i>	279
a) Les règles instaurées par la loi du 4 août 1994 tendant à préserver l'identité française de nos entreprises	279
b) Les compléments apportés par la proposition de loi adoptée par le Sénat à l'initiative du président de la mission commune d'information.....	281
III. L'ETAT RÉGULATEUR ÉCONOMIQUE	283
A. LE RENFORCEMENT DES DÉFENSES EN AMONT PAR UNE POLITIQUE FAVORISANT L'ÉPARGNE LONGUE	283
1. <i>Le développement de l'épargne retraite comme moyen de compenser le défaut de fonds de pension</i>	283
2. <i>Les participations croisées : une méthode qui a montré ses limites</i>	286
3. <i>Le suivi nécessaire du projet de directive « Solvabilité II » et des modalités d'application des normes IFRS pour en limiter les risques macroéconomiques</i>	288
a) Les normes d'information financière et comptable : une consécration de la transparence ou de la volatilité ?	288
b) « Solvabilité II », un projet qui dissuade l'investissement pérenne en actions ?	289
B. LE VOLET FISCAL : RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE	292
1. <i>L'impôt sur les sociétés au cœur du sujet</i>	293
a) Donner un signal positif par une diminution maîtrisée du taux nominal	293
b) Faire aboutir l'initiative communautaire ACCIS.....	293
c) Assouplir le régime du bénéfice mondial consolidé	295
d) Simplifier et étendre le régime de l'intégration fiscale	297
2. <i>Etablir une relation de confiance entre les entreprises et l'administration fiscale</i>	298
a) Un champ du prescrit désormais relativement étendu	298
b) Des améliorations possibles au regard des délais et de la sécurité juridique.....	299
3. <i>Deux réformes d'attractivité</i>	300
a) Créer un statut de résident fiscal non domicilié.....	301
b) Définir un cadre adapté à la finance islamique	302

C. LE VOLET SOCIAL : CHARGES SOCIALES ET DROIT DU TRAVAIL	304
1. <i>Des pistes pour alléger les cotisations sur les hauts revenus sans mettre en cause l'économie sociale de marché</i>	304
a) Le mode de financement de la sécurité sociale	304
b) Le régime social des cadres étrangers de groupes multinationaux établis en France, « impatriés » pour des durées limitées	308
2. <i>L'actionnariat salarié comme force de dissuasion</i>	310
D. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE, HANDICAP STRUCTUREL ?	313
1. <i>La politique européenne de la concurrence au banc des accusés</i>	313
2. <i>L'introuvable avantage américain</i>	315
3. <i>Trois axes d'actions prioritaires</i>	316
E. LES SECTEURS SENSIBLES	317
1. <i>Une législation « Exon-Florio » difficilement transposable</i>	317
2. <i>Pour une application homogène de la législation anticorruption qui ne doit pas devenir un « désavantage compétitif »</i>	323
IV. L'ETAT ACTIONNAIRE	326
A. UN POIDS QUI RESTE IMPORTANT	326
1. <i>Un portefeuille important d'actions détenues « en direct »</i>	327
2. <i>Les principaux véhicules d'actionnariat indirect de l'Etat</i>	329
a) La Caisse des dépôts et consignations	329
b) CDC capital investissement, CDC entreprises et France investissement	330
c) Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	331
B. DES PARTICIPATIONS À REDÉPLOYER	334
1. <i>Les obligations constitutionnelles ou légales</i>	334
2. <i>Mérites et inconvénients des participations de l'Etat dans des entreprises relevant d'activités concurrentielles</i>	334
a) Une source de stabilisation du capital des entreprises cotées	334
b) Un facteur de handicap pour le développement de certaines entreprises	335
c) Des « actions spécifiques » à manier avec précaution	336
3. <i>Pour un Etat accompagnant le marché afin de préserver et de développer le « site France »</i>	339
a) L'intervention directe en faveur d'entreprises « indispensables »	339
b) L'investissement dans les secteurs stratégiques d'aujourd'hui et de demain	340
EXAMEN PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	343
1. <i>Débat d'orientation du 16 mai 2007</i>	343
2. <i>Adoption du rapport le 20 juin 2007</i>	349
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE	359

INTRODUCTION

L'objet de la présente mission commune d'information, officiellement constituée le 15 juin 2006 par trois commissions permanentes du Sénat¹, sur « *la notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national* » mérite à la fois une **explication de texte et de contexte**.

Cette mission prend place dans une longue **série de travaux parlementaires relatifs à l'attractivité du territoire et aux délocalisations**, au premier rang desquels il faut mentionner le rapport de nos collègues Denis Badré et André Ferrand rédigé, en 2001, au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises².

Elle porte sur une notion, celle de « centre de décision économique », dont le caractère abstrait et multiforme contraste avec celui, tout à fait concret, des questions qui s'y rattachent :

- **quels sont les facteurs qui déterminent, au sein des entreprises, les décisions en matière d'emploi et d'investissement** dont l'impact est si fort sur la vie quotidienne des Français et, plus généralement, sur la prospérité du pays ?

- **qu'est-ce que cela change, dans une économie mondialisée, que le lieu du centre de décision soit situé en France ou ailleurs ?**

- **comment, dans le mouvement général de globalisation de l'économie mondiale, se pose la question des rapports entre la grande entreprise et l'Etat-nation ?**

¹ *Commissions des affaires économiques, des affaires sociales, et des finances.*

² « Mondialisation : réagir ou subir », *rapport d'information n° 386 (2000-2001)*. Il convient également de citer :

- le rapport d'information n° 374 (2003-2004) de notre collègue Francis Grignon, fait au nom de la commission des affaires économiques par le groupe de travail sur la délocalisation des industries de main-d'œuvre présidée par le rapporteur de votre mission commune d'information, notre collègue Christian Gaudin : « Délocalisations pour un néocolbertisme européen » ;

- le rapport d'information n° 3467 (XI^e législature) de notre collègue députée Chantal Brunel, fait au nom de la commission des Affaires économiques par le groupe de travail sur la délocalisation des industries de main-d'oeuvre : « Délocalisation : subir ou réagir » ;

- le rapport d'information n° 1625 (XI^e législature) de notre collègue député Max Roustan, au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la désindustrialisation du territoire ;

- ainsi que le rapport au Premier ministre d'octobre 2003 de notre collègue député Sébastien Huyghe sur « l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux ».

Les réponses, tout comme les questions elles-mêmes, ne sont pas séparables des **éléments de contexte**, qui ont présidé à la création de la mission commune d'information.

A l'époque de cette création, une série d'événements avait suscité des remous dans l'opinion publique, parmi lesquels il faut surtout mentionner la situation de trois entreprises emblématiques : Arcelor, Euronext et EADS. Des pages ont été tournées, depuis, mais les interrogations demeurent, d'autant plus que de nouvelles rumeurs d'offres publiques d'achat courent en ce printemps 2007.

Quoiqu'il en soit, les affaires en cause ont contribué à une prise de conscience plus aiguë de la fragilité, dans un monde ouvert, des positions des entreprises françaises ayant le statut d'acteur mondial.

Deux phénomènes, en effet, semblent modifier la problématique de la grande entreprise et de ses rapports avec l'Etat nation :

1°) **l'organisation des grandes entreprises mais parfois aussi des plus petites, est de plus en plus complexe** : il faut notamment distinguer le siège réel du siège social, qui peut être situé, pour des raisons purement fiscales ou juridiques, dans un pays où ne se trouve pas le centre réel du pouvoir, et relever la tendance de nombre de grandes firmes à s'organiser par lignes de métiers sur le plan mondial ;

2°) les **regroupements et mouvements de restructurations se sont multipliés**, qu'il s'agisse d'opérations « amicales » ou d'offres publiques d'acquisition (OPA) hostiles, pour faire apparaître des nouveaux acteurs prenant la forme de **sociétés véritablement « multinationales »**.

Dans ces conditions, l'objet de la mission a consisté, au départ, à approfondir deux axes :

1°) d'une part, **la problématique classique de l'attractivité du territoire national pour les sièges sociaux**, qui est un cas particulier du problème plus général **de l'attractivité dans le secteur des services à haute valeur ajoutée : comment les attirer ? Comment les retenir ? Quels sont les facteurs importants auxquels il faut être attentif**, et notamment quels poids respectifs faut-il accorder à la fiscalité et aux charges sociales, aux infrastructures ou aux conditions de vie ?

2°) d'autre part, **les implications des « grandes manœuvres » industrielles ou capitalistiques**, qu'il s'agisse de prises de contrôle ou de rapprochements entre partenaires situés, plus ou moins, sur un pied d'égalité.

Autant de questions auxquelles la mission commune d'information s'est efforcée de répondre de façon concrète, notamment en recueillant **l'opinion de « grands témoins » que sont les dirigeants des entreprises mais aussi de PME mondialisées**, ainsi qu'en se rendant **dans les pays de l'Union européenne pour s'informer sur la façon dont les autres percevaient la question des centres de décision économique**.

La mission commune a ainsi procédé à **23 auditions en formation plénière**, dont près de la moitié a concerné des dirigeants d'entreprises cotées au CAC 40¹, auxquelles se sont ajoutées **24 auditions en comité restreint**, ouvertes aux membres du bureau et, plus généralement, à tous les membres de la mission qui souhaitaient y assister.

Pour élargir son champ d'investigation s'agissant de problématiques devant être similaires pour tous les pays européens, ainsi que pour être plus près du terrain en France même, la mission a organisé **une série de déplacements d'information** :

1°) à l'étranger :

- en *Finlande*, en *Suède* et au *Danemark* du 21 au 26 janvier 2007,
- et aux *Pays-Bas*, les 26 et 27 avril 2007² ;

2°) en France :

- à *Marseille*, le 31 janvier 2007, pour y visiter CMA-CGM, troisième compagnie mondiale de transports par containers,
- à *Grenoble*, le 8 mars 2007, pour visiter le centre de Crolles et la firme franco-italienne ST Microelectronics,
- à *Strasbourg*, le 28 mars 2007, notamment pour y visiter Steelcase-Strafor ainsi que Delfi et diverses autres entreprises.

Enfin, la mission commune d'information a estimé utile de **disposer d'éléments d'information homogènes et aussi actuels que possible sur la position de la France et de l'Ile-de-France dans la hiérarchie des pôles de décisions mondiaux**, ainsi que **sur l'actionnariat des principales sociétés françaises cotées en vue de permettre au lecteur d'évaluer la vulnérabilité des entreprises à des initiatives non sollicitées**. Ces deux études ont été confiées, après mise en concurrence, à des sociétés du cabinet Ernst & Young, dont l'expertise est bien connue pour tout ce qui concerne les questions d'attractivité.

¹ M. Jean Peyrelevade (Toulouse & Associés), M. Alain Juillet (SGDN), M. Jean-François Roverato (Eiffage), M. Xavier Fontanet (Essilor), MM. Jean Pisani-Ferry et Nicolas Véron (BRUEGEL), M. Patrick Artus (IXIS), M. Jean-Michel Charpin (INSEE), M. Jean-Philippe Cotis (OCDE), M. Henri de Castries (Axa), M. Gérard Mestrallet (Suez), M. Patrick Ricard (Groupe Ricard), M. Charles-Henri Filippi (HSBC), M. Denis Ranque (Thalès), M. Louis Gallois (EADS), M. Ernest-Antoine Seillière (Wendel), M. Jean-François Théodore (Euronext), M. Franck Riboud (Danone), M. Patrick Sayer (AFIC), M. Christian Streiff (Peugeot), M. Jean-Cyril Spinetta (Air France), M. Jean-François Dehecq (Sanofi), M. Christophe de Margerie (Total), M. Augustin de Romanet (Caisse des dépôts et consignations).

² Par ailleurs, en sa qualité de rapporteur général de la commission des finances, le président de la mission commune d'information s'est rendu, les 16 et 17 avril derniers, à Londres, où il a pu constater que la problématique du patriotisme économique était inconnue des Britanniques mais que, en revanche, celle des centres de décision économique se trouvait dans les faits au cœur de leurs préoccupations notamment au travers de dispositifs en matière de concurrence ou du fait de l'existence de « golden shares » et, plus généralement, à travers le souci constant du renforcement de l'attractivité de la City.

*

Trois questions ont été systématiquement posées aux personnes entendues par la mission :

- **le concept de nationalité de l'entreprise conserve-t-il un sens ?**
- **à quelles fonctions correspond la notion de centre de décision ?**
- **quelles sont les responsabilités de l'Etat en la matière ?** Que peut-il et que doit-il faire pour contribuer à maintenir, développer, multiplier les centres de décision sur le territoire national ?

La mission commune n'a pas cherché à proposer des réponses toutes faites à ces trois questions. Nulle part on ne trouvera, dans le présent rapport, de définition systématique de la notion de centre de décision ou d'énumération exhaustive des critères permettant de caractériser la nationalité d'une entreprise. La mission s'est contentée d'amasser des matériaux, dont elle espère qu'ils viendront alimenter la réflexion des pouvoirs publics, ainsi que de tous ceux, universitaires ou journalistes, qui s'intéressent à ces questions.

Quelles que soient les affiliations politiques des ses membres, elle a tiré de tous ces témoignages des axes d'analyse qui l'ont confortée dans la conviction, sans distinction de sensibilité politique, que le départ à l'étranger de centres de décision économique importants était porteur d'un appauvrissement du pays et qu'en conséquence, **la préoccupation des centres de décision devait être présente au cœur des politiques destinées à renforcer notre attractivité, comme c'est le cas dans les pays qu'elle a visités.**

*

Il est paradoxal de constater qu'au moment où l'on s'inquiète, à juste titre, de l'attractivité du territoire national, **l'économie française apparaît de plus en plus comme extraterritoriale :**

- **ce sont nos entreprises,** et, en particulier, nos très grandes entreprises, **qui contribuent à faire de la France une grande puissance économique : le nombre de personnes employées dans des filiales françaises à l'étranger était ainsi estimé à 3,6 millions à la fin de l'année 2004 ;**

- symétriquement, **une bonne partie de l'économie française est sous contrôle étranger,** sans que cela empêche les entreprises concernées de contribuer à la prospérité de notre pays : **la France, avec, en 2004, 2 millions de personnes et un taux de 15 %, est l'un des pays présentant la plus forte proportion de salariés employés dans une filiale d'un groupe étranger,** à comparer aux quelque 10 % en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et seulement 5 % aux Etats-Unis.

C'est cette ambivalence qui a conduit la mission commune d'information à considérer que **la globalisation forme un tout**, et qu'il ne saurait être question de « bunkeriser » ses « champions nationaux » tout en prenant le contrôle d'un nombre toujours plus grand d'entreprises d'autres pays.

L'insertion dans la mondialisation ne peut donc pas être à sens unique : dans certains cas, la France devra intégrer ses entreprises au sein d'ensembles plus vastes.

Il s'agit pour notre pays de disposer d'un maximum d'entreprises mondiales à racines françaises, **mais il ne faut pas négliger les centres de décision secondaires**¹, c'est-à-dire les organes ayant suffisamment d'autonomie pour **prendre des décisions structurantes pour l'activité de l'entreprise notamment en matière d'allocations d'actifs**. On ne peut, en effet, négliger les centres de décision secondaires car ceux-ci non seulement sont une source d'emploi importante mais participent du développement de cet environnement favorable dont nos entreprises nationales ont besoin.

S'il est **important, d'abord, de « Ne pas subir »**, pour reprendre la devise du maréchal de Lattre de Tassigny, **l'essentiel est d'être en mesure de se projeter dans l'avenir**.

Les analyses contenues dans le présent rapport ne négligent pas l'aspect défensif des politiques qu'il va falloir mettre en œuvre pour **sauvegarder notre « souveraineté économique nationale »**²; elles se veulent aussi fondamentalement offensives, en ce sens que, pour ne pas subir, il faut se donner les moyens d'anticiper.

La philosophie de la mission d'information est évidemment à **l'opposé de la mise en place d'une quelconque « ligne Maginot »** juridique et financière, qui ne pourrait qu'être illusoire et conduire à la sclérose et à l'appauvrissement de la France.

La France a connu une croissance exceptionnelle lors des « trente glorieuses », qui lui a permis d'acquérir et de maintenir un haut niveau de protection sociale et de figurer au premier rang des puissances économiques ; elle risque de perdre l'un et l'autre, si elle se contente de se réfugier sur ses acquis.

¹ Ainsi M. Jean Peyrelevade a-t-il évoqué en ces termes lors de son audition du 20 septembre 2006, l'importance des centres de décision secondaires : « Je crois que l'entreprise, comme un corps humain, a des centres nerveux de direction : il y a un cerveau central et, s'agissant de l'entreprise, des cerveaux secondaires, c'est-à-dire des centres régionaux. Quelle est la caractéristique d'un centre de décisions ? C'est, comme son nom l'indique, d'avoir la capacité de prendre des décisions qui engagent l'avenir de toute l'entreprise ou de la partie de l'entreprise se trouvant sous l'autorité du centre de décisions concerné ».

² Pour reprendre l'expression employée par M. Jean-Philippe Cotis, lors de son audition du 19 octobre 2006.

Le territoire national qu'il convient de défendre n'est plus celui de la fin de la seconde guerre mondiale, ni même celui d'avant la crise pétrolière. Il ne s'agit plus d'**un champ clos mais**, au contraire, d'**un espace sans frontières**. Les grandes entreprises de dimension mondiale (les « *world companies* » ou firmes globales) à racines françaises, que l'on a l'habitude de qualifier, pour des raisons de commodité, d'« entreprises du CAC 40 », définissent un espace de décision économique à base nationale, qui n'est pas réductible à notre seul territoire.

La « guerre économique », pour reprendre cette formule sans doute aujourd'hui quelque peu galvaudée, est **une guerre de mouvement** que mènent de grandes entreprises, comme autant de corps expéditionnaires, au demeurant assez largement hétérogènes sur le plan de la culture¹. **C'est dire combien notre souveraineté économique dépend, aujourd'hui, en grande partie de l'initiative privée.**

C'est en partie grâce à ses grandes entreprises que **la France** conserve une chance de rester une **puissance globale**, qui, pour reprendre la formule de François Gorand, « *est déspatialisée, à la différence des puissances régionales, et non spécialisée à la différence des pays qui n'existent que sur un ou deux créneaux*² ». Certaines grandes entreprises jouent naturellement un rôle dans le jeu diplomatique plus encore que d'autres du fait du caractère stratégique de leur activité.

Si toutes les entreprises, qui se « battent à l'international », et en particulier les plus grandes d'entre elles, méritent bien la reconnaissance de la Nation, cela suppose, en contrepartie, un certain degré d'exemplarité en matière de gouvernance.

*

Faut-il en conclure, pour autant, que l'Etat n'a plus qu'un rôle de spectateur, sinon passif du moins quasi-impuissant, d'une compétition qui se déroule sous ses yeux mais sans lui ?

Certes, la défense de l'indépendance de nos entreprises leur incombe au premier chef et passe par la performance.

Pour autant, **l'Etat**, conserve de réels moyens, directs et indirects, mais il doit éviter les proclamations inutiles et les attitudes de défi, dont les effets sont en général contreproductifs. **Il doit s'occuper de créer les conditions permettant aux entreprises de se développer :** compétitivité du

¹ On rejoint ici la métaphore développée par M. Henri de Castries lors de son audition du 19 octobre 2006 : « ...Sur la nationalité des entreprises, j'aimerais établir une comparaison avec la Grande Armée, avec toutes les limites que cela comporte ; en effet, quelle était sa nationalité, celle de son chef, un mélange des troupes qui la composaient ? Quand elle est entrée en Russie, les Français étaient en minorité. Lorsque l'on parle de nationalité aujourd'hui, on a tendance à l'associer à celle de son chef, mais en réalité, la situation est plus complexe que cela ».

² *Revue Commentaire* n° 115, automne 2006.

cadre juridique et fiscal, mise en place de procédures et d'aides permettant d'amortir, également, des traumatismes sociaux qui résultent inévitablement des grandes manœuvres industrielles ; en somme un rôle de régulateur et de garant des règles du jeu.

L'Etat peut-il intervenir, « à chaud », en cas d'offre non sollicitée directement ou indirectement par l'intermédiaire des investisseurs publics ? Sa position n'est guère confortable : s'il n'intervient pas, on peut à juste titre lui reprocher de rester inerte face à des processus susceptibles de vider notre pays de sa substance économique ; s'il intervient, il court le risque inverse de se voir accuser d'interférer dans un processus de décision qui ne concerne que des agents privés. Il doit le faire à bon escient.

Il ne s'agit pas simplement de veiller à l'attractivité du territoire, même si cela est essentiel, notamment par la maîtrise de la fiscalité et des charges sociales qui peuvent handicaper nos « champions nationaux » dans la concurrence internationale. Il faut également **donner à tous les opérateurs la visibilité à long terme** dont ils ont besoin pour investir, notamment grâce à une action résolue en matière de recherche, d'innovation et développement.

De ce point de vue, la politique récente des pôles de compétitivité est doublement importante : elle renforce les réservoirs de compétences disponibles qui constituent un élément clé de la compétitivité à long terme ; elle crée un **réseau d'écosystèmes** qui, tout en stimulant la circulation des connaissances et donc leur développement, favorise cette notion essentielle qu'est la **résilience**¹, c'est-à-dire **la capacité à absorber les chocs externes**.

La transposition aux territoires, au sens économique du terme, d'une notion initialement conçue par les psychologues pour les individus, a le mérite d'insister sur la dimension psychologique de la concurrence : tout comme l'individu, un pays ou **un territoire a besoin d'avoir confiance en lui pour anticiper, réagir et être capable de cicatrifier d'éventuelles blessures économiques**.

C'est cette **aptitude à rebondir que la mission d'information a constatée lorsqu'elle s'est rendue dans trois pays nordiques** pour y observer la façon dont ces derniers ont surmonté les crises et se sont adaptés à la mondialisation. Ces trois pays, la Finlande, la Suède et le Danemark, bien plus petits que la France, ont tous un horizon mondial ; chacun d'entre eux a su se remettre en cause après une crise d'adaptation de son modèle économique et social ; tous ont réussi à s'ouvrir sur le monde tout en conservant leur culture nationale et, même, en en faisant un élément de compétitivité.

¹ En écologie, la résilience est la capacité d'un écosystème ou d'une espèce à récupérer un fonctionnement et/ou un développement normal après avoir subi un traumatisme ; en psychologie, la résilience désigne un phénomène psychique consistant à prendre acte de son traumatisme pour ne plus vivre dans la dépression.

Un des paradoxes des multiples auditions de PDG d'entreprises figurant au CAC 40 mais aussi d'entreprises de taille plus modeste auxquelles a procédé la mission, est **l'importance accordée aux questions de culture d'entreprise et partant, de culture nationale**. Le sentiment dominant s'avère que, s'agissant des décisions d'allocations d'actifs et d'investissements, **les arbitrages**, certes effectués dans le cadre d'un bilan coût/avantage rationnel, **font une large place aux questions d'affinités électives**, telles qu'elles sont appréciées subjectivement par les états-majors.

D'où l'importance de l'enracinement culturel de l'entreprise mondialisée, laquelle, si elle veut être forte, doit à la fois affirmer sa propre identité et respecter celle des entreprises et des hommes d'autres origines dont elle veut s'assurer le concours.

« *Il n'est de richesse que d'hommes* », la formule n'aura jamais été aussi vraie qu'aujourd'hui : ce sont les connaissances et les capacités d'organisation qui font la différence et les succès dont la France peut à juste titre s'enorgueillir ; mais ce sont aussi **les capacités des individus** qui ont su, tels des chefs de guerre, avec cette part de chance que l'on trouve dans toute réussite, réaliser leurs ambitions pour leur entreprise comme pour leur pays.

Pour peu qu'elle sache s'adapter et se doter des souplesses nécessaires, la France dispose d'atouts tels l'excellence de ses infrastructures, son capital de connaissances, son sens de l'initiative ainsi que sa capacité à respecter les autres cultures. C'est le « génie français », évoqué par maintes personnalités auditionnées¹.

En revanche, nul doute que, **si la France ne trouvait pas en elle-même le courage et la cohésion nécessaires pour se réformer** et être à nouveau performante, **les belles réussites des entreprises françaises en sortiraient fragilisées : leur caractère français se diluerait inéluctablement**, ce qui compromettrait, à terme, notre indépendance économique comme notre niveau de vie.

*

* *

¹ M. Xavier Fontanet a ainsi déclaré, lors de son audition du 21 septembre 2006 : « Il me semble en effet qu'aucun peuple ne possède toutes les qualités et que, comme les autres, les Français ont les qualités de leurs défauts. Si leur force réside dans ce mélange, évoqué précédemment, entre leur esprit cartésien et leur originalité, ils pêchent par leur absence de sens du détail, qui est en revanche la force des Japonais. Ces derniers nous considèrent d'ailleurs généralement très brillants dans le champ des grandes idées mais trop « à peu près ». Nous avons d'ailleurs beaucoup travaillé avec eux dans la mesure où ils constituent une sorte de miroir inversé de notre intelligence ».

Sur ces bases, la mission commune d'information se propose de répondre aux trois questions suivantes :

1°) en quoi, dans la nouvelle division internationale du travail issue de la globalisation en cours, la localisation des centres de décision économiques – qu'il soient primaires ou secondaires – et la nationalité des organes dirigeants des entreprises sont-elles des enjeux essentiels pour la prospérité de la France ?

2°) comment notre pays se situe-t-il face à cette nouvelle règle du jeu et quel diagnostic peut-on faire de ses forces et ses faiblesses ?

3°) à quels niveaux et par quelles mesures concrètes est-il possible d'agir pour préserver, développer et multiplier les centres de décision économique à vocation mondiale de racines françaises ?

PRINCIPALES PROPOSITIONS : 29 PISTES POUR GAGNER LA BATAILLE DES CENTRES DE DÉCISION ÉCONOMIQUE

L'enjeu crucial, pour la mission commune d'information, est de préserver, développer et multiplier **nos centres de décision en vue d'affronter la mondialisation.**

La conviction de la mission est qu'**il vaut mieux agir sur les causes**, les déficits d'attractivité et d'efficacité, **que sur les effets** par la multiplication d'obstacles de toute nature aux tentatives de prises de contrôle ; qu'il vaut **mieux**, par principe, **agir en amont, au niveau économique, qu'en aval, sur le plan juridique** par des mesures législatives ou réglementaires.

La **meilleure protection** de l'entreprise comme des territoires consiste à améliorer les **performances** des unes et la **compétitivité** des autres. **C'est là notre définition du patriotisme économique.**

L'Etat n'a pas à se substituer aux entreprises, qui doivent rester maîtresses de leur stratégie, mais il peut, par une **action volontariste**, contribuer à une **mobilisation efficace des agents économiques nationaux.**

Les mesures proposées par la mission commune d'information, sont regroupées sous trois grandes rubriques.

I. LES MESURES DE GOUVERNANCE TENDANT À PRÉSERVER LES CENTRES DE DÉCISION EXISTANTS

DROIT DES SOCIÉTÉS

1. **Etendre l'usage des actions à droit de vote multiple** en s'inspirant, par exemple, de l'expérience des pays nordiques : il peut s'agir aussi bien de faciliter la création de nouvelles catégories d'actions que de faire varier, selon la durée de détention des titres, les droits attachés à l'actionnaire ;
2. **Consacrer**, sur le plan juridique, **la notion de groupe de sociétés**, par l'introduction d'un régime optionnel, inspiré de la pratique allemande et se traduisant par la mise en place d'une convention de contrôle et le transfert de certaines obligations et responsabilités à la société « contrôlante » ;
3. Envisager une évolution des droits des **fondations** sur le modèle de la « *stichting* » néerlandaise et recourir à la **fiducie** pour porter, gérer ou remettre en garantie des titres de capital lors d'opérations de rapprochement entre sociétés ;

DROIT DU TRAVAIL

4. **Accroître la place de l'actionnariat des salariés**, qui joue un rôle stabilisateur dès lors qu'il est significatif, et facilite la mise en œuvre de stratégies à moyen et long termes ; renforcer avec le même objectif de consolidation de la culture d'entreprise, la participation des salariés aux conseils d'administration et aux conseils de surveillance ;
5. **Renforcer le droit à la consultation préalable des salariés**, notamment à partir du **modèle néerlandais** du *works council*, pour obtenir des initiateurs d'offres publiques qu'ils explicitent leurs intentions industrielles et faciliter l'exercice de ce droit à la consultation au niveau des comités de groupe, en cohérence avec la reconnaissance juridique de la notion de groupe de sociétés ;

PROTECTION DES SECTEURS SENSIBLES

6. **Appliquer le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 sur les secteurs sensibles et réfléchir à la définition du périmètre des secteurs stratégiques au regard de la souveraineté économique de la France** ;
7. **Négocier une pratique plus homogène** sur le plan international **de la réglementation anti-corruption de l'OCDE** afin de ne pas handicaper nos industries sensibles par une application plus stricte que celle de nos concurrents ;

ASPECTS LINGUISTIQUES

8. **Préserver l'usage du français comme langue de travail dans l'entreprise, en complétant sur plusieurs points la loi du 4 août 1994, dite loi « Toubon », tout en reconnaissant et encourageant la pratique de l'anglais partout où elle s'impose** ;

II. LES MESURES DE COMPÉTITIVITÉ ET D'ATTRACTIVITÉ

LES MESURES EN FAVEUR DES QUARTIERS GÉNÉRAUX DES FIRMES GLOBALES ET DES CENTRES DE DÉCISION SECONDAIRES

9. Renforcer l'attractivité du site « France » pour les cadres de haut niveau et, plus généralement, pour les talents de niveau mondial, par la **mise en place d'un régime de résident fiscal temporaire** sur le modèle des « *non ordinary residents* » anglais, qui ne sont imposés que sur leurs seuls revenus de source britannique ; définir les conditions d'intégration d'un tel régime dans notre législation fiscale ;
10. **Accroître la prévisibilité et la lisibilité de notre droit**, en particulier en matière de relations sociales et d'emploi ;

11. **Assouplir certaines procédures administratives telles l'obtention des visas** afin d'attirer les talents, étudiants, chercheurs et cadres de haut niveau ;
12. **Clarifier la procédure de rescrit fiscal** et en raccourcir les délais ;
13. **Orienter plus nettement l'AFII vers un travail d'analyse comparative (« benchmarking ») en matière de centres de décision** au sens large, tenant compte notamment des emplois dans le secteur de la recherche en prenant notamment pour référence les performances des pays nordiques et de la Grande-Bretagne ;

LE RENFORCEMENT DES MESURES DE COMPÉTITIVITÉ POUR L'ENSEMBLE DU TISSU ÉCONOMIQUE

14. Renforcer la compétitivité du droit français, non seulement en améliorant sa prévisibilité et sa lisibilité, mais en prenant, par anticipation, des **mesures d'adaptation juridique aux nouveaux marchés**, notamment en **consolidant les atouts de la place financière de Paris** par diverses mesures techniques et, par exemple, en encourageant le **développement de la finance islamique**¹ par la suppression des frottements fiscaux et juridiques ;
15. **Encourager les entreprises- et en particulier les PME, dont le relatif petit nombre handicape l'appareil de production français- à accomplir des sauts de productivité**, notamment par la reconfiguration des processus de production, la rationalisation des sites ou le rapprochement avec les clients ainsi que par la concentration sur des activités à plus forte valeur ajoutée ;
16. **Aménager le droit des brevets** grâce à la ratification du protocole de Londres et poursuivre les négociations sur le brevet communautaire ;
17. **Internationaliser la recherche et les universités** en prenant soin de développer des synergies autour des **pôles de compétitivité**. Ainsi, pour prendre l'exemple du secteur automobile, la France souffre d'un déficit de partenariats entre constructeurs et équipementiers petits ou moyens, mais aussi de recherches soutenues par l'Etat et les universités ;

III. LES MESURES STRUCTURELLES DE CONSOLIDATION ÉCONOMIQUE À MOYEN ET LONG TERMES

FAVORISER L'ÉPARGNE LONGUE

18. **Développer l'épargne retraite**, en suivant plus attentivement l'élaboration des normes internationales et, notamment, en s'efforçant d'**infléchir la future directive européenne « Solvabilité II » pour ne pas handicaper les investisseurs institutionnels français** et pour

¹ Celle-ci répond notamment à la prescription prohibant le prêt à intérêt.

maintenir et renforcer la part relative des placements en actions ; à cet égard, il est indispensable d'orienter une part accrue des quelque 1070 milliards d'euros récoltés par l'assurance-vie vers le capital risque¹ ;

19. **Abonder régulièrement le Fonds de réserve des retraites ;**
20. **Encourager le « capital patient »** pour l'amorçage des jeunes entreprises ; réexaminer dans cet esprit, et simplifier, le régime des outils de capital-risque et de placement dans l'innovation ;
21. **Encourager l'actionnariat de type familial**, en poursuivant l'effort d'adaptation des dispositifs fiscaux ;

POUR SUIVRE L'ALLÈGEMENT DES CHARGES PESANT SUR LES ENTREPRISES

22. **Abaisser le taux facial de l'impôt sur les sociétés** (dans un premier temps légèrement en dessous de 30 %, par recyclage de niches fiscales et de certaines aides aux entreprises) **et en harmoniser l'assiette** (en soutenant à Bruxelles l'initiative communautaire ACCIS) ;
23. **Élargir, sur une base optionnelle, la diffusion du régime du bénéfice mondial consolidé** demander au gouvernement d'examiner, à la lumière des expériences étrangères, les avantages et les inconvénients de maintenir le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés ;
24. **Renforcer l'attractivité du régime d'intégration fiscale par l'introduction de modalités intermédiaires**, à caractère optionnel ou se substituant au dispositif actuel ; l'intégration pourrait être proportionnelle à partir d'un seuil de détention de 75 %, puis intégrale au-delà de 95 % ;
25. **Expérimenter la TVA sociale** pour mieux répartir entre produits nationaux et produits importés le poids de la protection sociale et renforcer la compétitivité de nos entreprises ;

RENFORCER LA RÉSILIENCE DU TISSU ÉCONOMIQUE NATIONAL

26. Au niveau des territoires, **promouvoir des écosystèmes susceptibles de s'auto-renforcer, de nature à faciliter les adaptations** dans le cadre d'une sorte de « défense opérationnelle économique du territoire » ; la création d'un vivier de talents suppose que l'on augmente la liquidité et la profondeur du marché des compétences grâce à la réforme des universités ; renforcer les actions en faveur des chercheurs français à l'étranger, en veillant aux conditions de leur retour ; développer l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers à haut potentiel ;

¹ Fin septembre 2006, les assureurs avaient, selon la FFSA, placé 17,6 milliards d'euros dans des PME innovantes et de croissance, soit 8,8 milliards de plus que fin 2004.

FAVORISER LA CONSTITUTION DE CHAMPIONS NATIONAUX OU EUROPEENS AYANT UNE TAILLE CRITIQUE AU NIVEAU MONDIAL

27. Utiliser les positions d'actionnariat direct et indirect de l'Etat et ne pas hésiter à **favoriser les rapprochements au niveau national ou européen**, afin d'éviter que nos entreprises ne deviennent du fait de leur petite taille et, parfois, en dépit d'une très forte rentabilité, des proies faciles pour des « prédateurs », surtout lorsqu'ils proviennent de pays ne pratiquant pas une réelle transparence financière ;
28. **Faire évoluer la politique de la concurrence de la Commission européenne** pour favoriser la constitution de champions européens ;
29. **Promouvoir au niveau européen les programmes coordonnés dans les domaines de haute technologie**, et par exemple avec l'adoption de standards techniques communs en matière de télécommunications.

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Parce qu'elle est pleinement partie prenante au processus de globalisation, l'économie française apparaît, de plus en plus, comme extraterritoriale :

- **ce sont nos entreprises, et, en particulier, nos très grandes entreprises, qui contribuent à faire de la France une grande puissance économique** : le nombre de personnes employées dans des filiales françaises à l'étranger était ainsi estimé à 3,6 millions à la fin de l'année 2004 ;

- **parallèlement, une bonne partie de l'économie française est sous contrôle étranger, sans que cela empêche les entreprises concernées de contribuer à la prospérité de notre pays** : la France, avec, en 2004, 2 millions de personnes et un taux de 15 %, est l'un des pays présentant la plus forte proportion de salariés employés dans une filiale d'un groupe étranger, à comparer aux quelque 10 % en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et seulement 5 % aux Etats-Unis.

I. POURQUOI LA FRANCE A INTÉRÊT À MULTIPLIER LES CENTRES DE DÉCISION ÉCONOMIQUE SUR SON TERRITOIRE

A. LA LOCALISATION DES CENTRES DE DÉCISION, RÉVÉLATEUR DES POTENTIELS ÉCONOMIQUES DES TERRITOIRES

Afin de mieux cerner les enjeux de la localisation des centres de décision économique en ce qui concerne la France, la mission commune d'information **a commandé au cabinet Ernst & Young une première étude**, sur la **localisation des centres de décision** des 2.000 premières entreprises mondiales répertoriées par le magazine *Forbes*.

1. L'Europe, troisième pôle mondial pour le nombre de sièges sociaux des 2.000 plus grandes entreprises

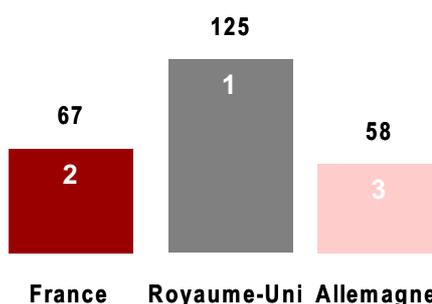
Cette étude indique, sans surprise, qu'en 2006 les sièges sociaux des 2.000 principales entreprises mondiales répertoriées par *Forbes*, assimilés à leurs « centres de décisions mondiaux », se répartissaient de la manière suivante :

- l'Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) accueillait le siège de 753 des 2.000 plus grandes entreprises du monde, soit 38 % ;
- l'Asie de l'est en accueillait 559 (28 %), dont 320 pour le seul Japon ;
- l'Europe en accueillait 544 (27 %).

2. La France, deuxième pôle en Europe pour le nombre de sièges sociaux des 2.000 plus grandes entreprises

L'étude d'Ernst & Young montre également, ce qui est peut-être plus surprenant, qu'en Europe, **la France se situe au deuxième rang**, après le Royaume-Uni, pour l'implantation des **centres de décision mondiaux** de ces entreprises, comme l'indique le graphique ci-après.

Les 3 premiers pays européens pour l'accueil de centres de décision économique

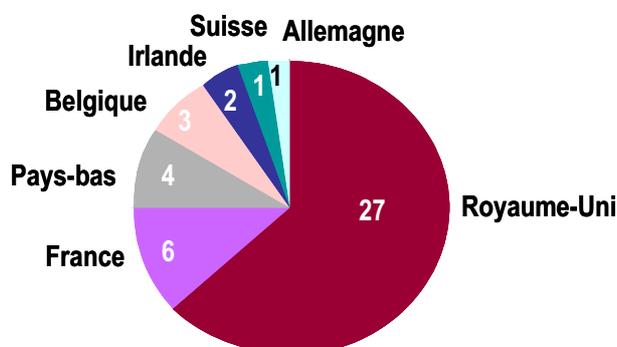


Source : Ernst & Young, cf. annexe du présent rapport

Les 10 premières des 67 entreprises concernées sont Total, BNP - Paribas, Axa, la Société générale, le Crédit Agricole, France Télécom, Sanofi-Aventis, EDG, Suez et Renault¹. A l'exception de Michelin, implanté à Clermont-Ferrand, ces 67 entreprises ont toutes leur siège en Ile de France.

La France se situe également au **deuxième rang en Europe**, toujours après le Royaume-Uni, pour la localisation des **sièges Europe des entreprises non européennes du « top 2.000 »**, comme l'indique le graphique ci-après issu du rapport du cabinet Ernst & Young.

Pays d'accueil des 50 premières entreprises non européennes



Source : Ernst & Young, cf. annexe du présent rapport

¹ A condition de supposer que le siège de Renault est bien Boulogne-Billancourt, où se trouve effectivement sa direction, et non les Pays-Bas, lieu juridique de son siège.

Parmi les 50 premières entreprises non européennes, les 6 entreprises concernées sont ExxonMobil (pétrole et gaz), Merrill Lynch (services financiers), Goldman Sachs (services financiers), Home Depot (vente au détail), Intel (semi-conducteurs) et Tokyo Electric Power (services publics en réseau).

3. Parmi les villes, Paris se trouve dans le peloton de tête des pôles de décision économiques mondiaux

De même, si on raisonne en termes de nombre de centres de décision, Paris est au quatrième rang mondial pour les entreprises du « top 2.000 », mais au deuxième rang mondial pour les entreprises du « top 100 ».

La France est donc bien placée, au niveau mondial, pour la localisation des centres de décision des 2.000 plus grandes entreprises, ce qui contraste avec la forte proportion de ses salariés employés par des filiales de sociétés étrangères.

B. LES ENJEUX ATTACHÉS À LA LOCALISATION DES CENTRES DE DÉCISION

Le modèle traditionnel de la **concurrence internationale entre les territoires** a tendance à s'effacer au bénéfice de celui de **la concurrence entre les activités, au sein des entreprises elles-mêmes**. La localisation des activités structurantes sur le long terme, du point de vue de l'indépendance politique et de la souveraineté économique, dépend, en grande partie, de la localisation des centres de décision et de la nationalité dominante des équipes dirigeantes.

1. Des enjeux d'indépendance et de sécurité nationales

Tout d'abord, la localisation des centres de décision peut correspondre à des enjeux **d'indépendance, voire de sécurité nationale**.

Les **Etats-Unis** se sont dotés d'une législation protectrice des centres de décision économique stratégiques avec l'adoption, en 1988, de l'amendement dit « Exon-Florio » à l'« *Omnibus Trade and Competitiveness Act* », qui donne au Président des Etats-Unis le pouvoir de bloquer l'acquisition d'une société américaine par des intérêts étrangers pour des raisons de sécurité nationale. Cette autorité a, en pratique, été déléguée à une commission interagences, la commission sur les investissements étrangers aux Etats-Unis (CFIUS).

Ces dispositions ont un important **rôle dissuasif**, même quand elles ne sont pas formellement appliquées. Par exemple, en mars 2006, l'opposition du Congrès à la prise de contrôle de six grands ports par une société de Dubaï a été suscitée par des préoccupations de sécurité nationale, tout comme,

l'année précédente, l'opposition manifestée à l'offre hostile de la société chinoise CNOOC (compagnie pétrolière chinoise) sur la septième compagnie pétrolière américaine.

2. La localisation des activités de recherche et développement

Ensuite, les activités de **recherche et développement**, essentielles pour la croissance structurelle d'une économie, constituent, aujourd'hui, **l'un des principaux enjeux** de la localisation des centres de décision.

D'une part, **elles sont encore préférentiellement situées au siège de l'entreprise**. Bien que ce phénomène tende à perdre de son importance, les activités de R&D sont toujours moins internationalisées que les activités productives. Par ailleurs, les activités de R&D menées à l'étranger consistent fréquemment en des travaux de conception et de développement destinés à aider la société-mère à établir sa présence sur le marché d'accueil.

D'autre part, **l'acquisition de technologies apparaît dans certains cas comme le motif principal des opérations de rachat**, en particulier dans les industries de pointe. Par exemple, le fonds de pension qui a acheté la société Gemplus a pu, non seulement décider la relocalisation des activités à plus forte valeur ajoutée dans son propre pays d'origine (ici, la Californie), mais aussi conduire à une réorganisation de l'ensemble des autres activités, ce qui a abouti à un démantèlement de l'entreprise au détriment des sites français¹. Ces problèmes concernent également les entreprises des secteurs plus traditionnels qui, comme dans le cas de Pechiney racheté par le groupe canadien Alcan en 2003, ou celui de l'acquisition d'Arcelor par Mittal Steel en 2006, peuvent elles aussi être rachetées à des fins d'acquisition de leurs technologies notamment dans le but de les appliquer à des sites de production étrangers appartenant au groupe acquéreur.

A cet égard, il faut souligner que la notion de technologie doit être élargie, lorsqu'il s'agit du secteur des services, notamment financiers, pour recouvrir également certaines fonctions telles le marketing : la définition des produits constitue un des éléments stratégiques de la performance et donc de la valorisation de l'entreprise et il convient, en conséquence, d'être attentif à leur localisation.

D'un point de vue stratégique, le fait que de nombreuses sociétés implantées en France aient leur centre de décision effectif à l'étranger peut avoir un impact défavorable sur la croissance structurelle de l'économie française.

¹ La production de cartes sans contact a ainsi été transférée à Singapour, tandis qu'un site pour des productions moins intensives en technologies était implanté en Pologne en 2003. Début juin 2007, l'entreprise a en outre annoncé une réduction de 12 % de ses effectifs (soit 400 emplois) ainsi que la fermeture de son site du Loiret.

3. La tendance d'une société à privilégier l'implantation de ses activités productives dans le pays de son principal centre de décision

Dès lors qu'il n'est pas douteux qu'une société tend naturellement à accroître ses **activités productives** dans le pays de son principal centre de décision, il devient essentiel de chercher à assurer le maintien et le développement de centres de décision sur le territoire national.

Cet argument mérite d'être précisé. **L'objectif n'est pas d'inciter les entreprises à maintenir artificiellement en France des activités inefficaces.** Il s'agit de faire en sorte que, lorsqu'il est contraint de concentrer ses activités dans certains pays, un groupe choisisse, dans la mesure du possible, de les maintenir en France. Il n'y a pas de raison que la France, dont la proportion de salariés employés par des filiales de groupes étrangers est particulièrement importante, serve préférentiellement de « variable d'ajustement ».

Toujours perçue comme ayant partie liée avec la communauté nationale du pays **où se trouve son principal centre de décision**, l'entreprise est, en effet, l'objet d'attentes et d'exigences particulières des autres parties prenantes que sont les salariés, mais, de manière plus large, les pouvoirs publics et l'opinion, pour lesquels ces entreprises nationales peuvent par ailleurs être motifs de fierté et synonymes d'une richesse nationale qui mérite d'être défendue.

Par ailleurs, **l'entreprise entretient des relations plus étroites avec les pouvoirs publics de l'Etat où elle réside qu'avec ceux des autres pays.** Il est en effet plus naturel pour le ministre de l'économie et des finances français de s'adresser à un dirigeant du siège européen d'un groupe américain basé à La Défense que si ce dernier était installé ailleurs en Europe.

A l'inverse, un élu local français dans la circonscription duquel est implanté une usine de Pechiney et qui souhaite trouver des interlocuteurs pour discuter de l'avenir stratégique de ce site devra désormais faire le déplacement jusqu'à Montréal, où se trouve le siège d'Alcan, qui a racheté Pechiney en 2003.

On considère ainsi que la localisation en France du siège de Motorola pour l'Europe a facilité les discussions des représentants du groupe américain avec les promoteurs du centre de développement de composants nanométriques de Crolles près de Grenoble.

La tendance à privilégier l'implantation dans le pays du principal centre de décision peut être observée, par exemple, dans le cas de la fermeture de l'usine Renault de Vilvoorde, mise en œuvre dans des conditions qui n'auraient sans doute pas été les mêmes si le plan avait concerné un site français du groupe, ou dans la décision prise par Volkswagen en novembre 2006 d'arrêter la production des véhicules de modèle « Golf » sur le site belge de Forest afin de rapatrier cette activité sur les sites allemands de Morel et de Wolfsburg.

C. UN RISQUE DE DÉLOCALISATION À MOYEN TERME DES CENTRES DE DÉCISION DES GRANDS GROUPES FRANÇAIS ?

1. Des grands groupes français trop facilement « opéables »

On note que la place de Paris n'est pas la seule en Europe sur laquelle la part des non résidents dans la détention des actions en 2004 est importante.

(en %)

	France	Allemagne	Italie	Etats-Unis
Détention du capital des sociétés cotées par les non résidents (*)	47,7	47,1	63,2	19
Détention de l'ensemble des actions	32,7	17,2	14,7	15,8

* CAC, DAX, MIBTEL, S & P

Source : IXIS-CIB

La mission commune d'information a donc confié au cabinet **Ernst & Young** la réalisation d'une **seconde étude**, portant cette fois sur la structure de l'actionariat et le contrôle des sociétés cotées composant l'indice SBF 120 de la bourse de Paris, afin d'apprécier **la vulnérabilité des principales sociétés françaises aux offres publiques d'acquisition (OPA)**.

Il apparaît ainsi que, sur les 120 sociétés concernées - indépendamment des motifs strictement économiques (synergies et complémentarités) :

- 17 sont **a priori « non-opéables »**¹, en raison de la forme sociale de société en commandite par actions (comme Michelin), de régimes sectoriels particuliers ou d'une participation directe ou indirecte de l'Etat supérieure à la minorité de blocage de 33 % ;

- 42 sociétés² bénéficient de la forte présence d'« **actionnaires historiques** » (fondateurs, famille, actionnaires alliés, réseau de mutuelles) disposant d'au moins 40 % du capital ou des droits de vote (soit le seuil légal de présomption du contrôle), et éventuellement liés par un pacte, ce qui rend la réussite d'une offre plus difficile ;

¹ Aéroports de Paris, Air France-KLM, Areva, Bonduelle, CNP Assurances, Electricité de France, Gaz de France, Groupe Steria, Hermès, Icade, Lagardère, M6, Michelin, Renault, Safran, Thalès, TF1.

² Dont trois sociétés (Bonduelle, M6 et TF1) relèvent du groupe le plus protégé.

- à l'autre extrême, 24 sociétés¹ paraissent relativement **vulnérables à une OPA**, en raison de la concomitance d'une part élevée d'actionnariat « flottant », d'un niveau soutenu de rotation du capital, de protections juridiques relativement faibles, et le cas échéant de rumeurs de rachat.

2. Le glissement progressif du centre de gravité des grands groupes français : une perspective qui ne peut être exclue

Les grands groupes français, qui font l'essentiel de leur chiffre d'affaires à l'étranger, ont des liens de plus en plus lâches avec la communauté nationale. **On peut donc craindre qu'à moyen terme, certains délocalisent leur principal centre de décision dans un autre pays.** Une telle délocalisation pourrait d'ailleurs intervenir en-dehors de toute prise de contrôle étrangère.

La notion de « champion national » a tendance à perdre de sa consistance. Ainsi, comme M. Joaquín Almunia, commissaire en charge des affaires économiques et monétaires, l'a indiqué le 28 mars 2006 lors d'une conférence prononcée à l'Institut d'études politiques de Paris : *« Prenez par exemple le prototype même du champion national gaulois, Renault. Est-ce vraiment une entreprise française ? La question paraît saugrenue. La réponse n'est pourtant pas évidente. A-t-elle un actionnariat majoritairement français ? Près des 2/3 de ses actionnaires sont étrangers. Concentre-t-elle ses sites de production en France ? Le groupe a des usines en France, en Espagne, en Slovaquie, au Royaume-Uni, au Portugal, en Roumanie, en Russie, en Turquie, au Maroc, en Egypte, au Kenya, au Zimbabwe, en Afrique du sud, aux Etats-Unis, au Mexique, en Colombie, au Brésil, au Chili, au Pakistan, en Argentine, en Thaïlande, aux Philippines, en Indonésie, en Corée du sud, en Chine, à Taiwan, au Japon et en Malaisie. Est-elle au moins française par ses ventes ? Elles ont lieu à 86 % hors de France. Suffit-il en somme d'avoir un siège administratif en France et un patron de nationalité française pour devenir un champion national français ? »*

De même, lors de son audition par la mission d'information le 18 octobre 2006, M. Nicolas Veron, du centre d'études BRUEGEL (*Brussels European and Global Economic Laboratory*), estime : *« Aujourd'hui, même si nous avons encore vu relativement peu de déménagements de sociétés, toutes les conditions sont réunies pour que ce phénomène de mobilité des sièges sociaux, à l'intérieur de l'espace européen, devienne massif dans les années à venir. »* Des exemples ponctuels, certes, mais significatifs, ont été observés

¹ *Accor, Air Liquide, Altran Technologies, Atos Origin, Bourbon, Business Objects, CGG-Veritas, Saint-Gobain, Danone, Dexia, Ipsos, Lafarge, Néopost, Rhodia, Schneider Electric, Scor, Société Générale, Soitec, Technip, Téléperformance, Thomson, Valéo, Vallourec et Vivendi.*

à l'étranger avec Tetra Pack¹ ou, plus récemment, l'entreprise américaine Halliburton².

Les conséquences d'un tel phénomène seraient importantes. M. Henri de Castries, président du directoire d'Axa, a ainsi présenté, lors de son audition du 19 octobre 2006, l'hypothèse où le siège du groupe Axa, aujourd'hui à Paris, se trouverait déplacé à Bruxelles, à Londres ou à New York : « *La première année, aucune différence ne serait visible. Au bout de cinq à dix ans, la différence serait considérable.* »

II. COMMENT FAVORISER LE MAINTIEN ET L'IMPLANTATION EN FRANCE DES CENTRES DE DÉCISION ÉCONOMIQUE ?

A. POUR UN PATRIOTISME ÉCONOMIQUE AXÉ SUR L'ATTRACTIVITÉ

Affirmer que la France a intérêt à ce que le plus grand nombre possible de centres de décisions soient situés sur son territoire suscite, chez certains, des **réactions d'inquiétude**, allant de l'accusation de protectionnisme à celle de volonté de promouvoir une « étatisation rampante » de l'économie.

Il convient d'affirmer d'emblée que **tel n'est pas l'état d'esprit du rapporteur de la mission commune d'information** lorsqu'il a rédigé le présent rapport d'information.

1. Définir une stratégie collective donnant de la visibilité aux gestionnaires et laissant les actionnaires gérer leur entreprise

La mission commune d'information ne remet pas en cause le fait que l'objectif premier de propriétaires privés d'une entreprise est en principe de la **gérer le mieux possible**, et ce, **quelle que soit leur nationalité**.

Un tel point de vue a été exprimé, parmi les personnalités auditionnées, par MM. Patrick Artus, directeur de la recherche et des études économiques et financières d'IXIS-CIB, et Ernest-Antoine Seillière, président du conseil de surveillance de Wendel Investissement. Ainsi, M. Patrick Artus estime qu'il est fort délicat de « *définir l'entreprise française puisqu'il n'est, sans doute, même pas possible de se référer à la structure de son capital, celle-ci n'ayant pas l'air de changer grand chose aux décisions de gestion et à la performance de la structure. [...] Cette réalité ne nous permet pas d'étayer la thèse selon laquelle la perte de contrôle au niveau de l'actionariat induit quoi que ce soit. Nous avons également mené une analyse en fonction de la*

¹ En 1981, la direction du Groupe Tetra Pak a été transférée de Lund en Suède à Lausanne.

² La société de services pétroliers Halliburton a annoncé, le 12 mars 2007, le transfert de son siège de Houston (Texas) à Dubaï pour se rapprocher des marchés du Moyen-Orient, d'Asie-Pacifique et d'Afrique.

nature des investisseurs. Avoir des hedge funds est-il équivalent à avoir des assureurs ou des fonds de pension, par exemple ? Nous ne trouvons pas non plus de différence. [...] Des réponses théoriques peuvent être apportées, mais il est difficile d'étayer, par des travaux empiriques, la position selon laquelle nous préférerions que les entreprises aient des capitaux français et leur siège social en France, que leur directoire soit composé de Français, etc. Tout ceci, pour l'instant, ne donne pas lieu à des phénomènes empiriquement vérifiables. »

Fondamentalement, les Britanniques considèrent que la nationalité des entreprises est un concept inopérant en matière de politique industrielle (ils sont « *blind to ownership* »), en donnant volontiers l'exemple de l'industrie automobile : en se restructurant, celle-ci a perdu les entreprises nationales, mais a retrouvé un niveau de production locale comparable aux années 1970 et nettement supérieur aux années 1980.

En France non plus, la « rationalité économique » n'est pas forcément synonyme de délocalisations ! La France dispose en effet d'atouts considérables, comme son savoir-faire technique, sa localisation au coeur du marché européen¹, ou la qualité reconnue de ses infrastructures. Ainsi après avoir racheté le CCF, la banque britannique HSBC a décidé de localiser en France certaines de ses capacités d'expertise, suscitant des créations nettes d'emplois en France. De même, la prise de contrôle de Rossignol par le groupe américain Quicksilver s'est traduite par une augmentation des emplois en France, parce que Rossignol, qui avait la moitié de ses effectifs à l'étranger avant l'opération, a vu son activité réorientée en priorité sur le marché français et européen.

L'acquisition d'une société française par une société étrangère peut par ailleurs être une opportunité pour cette entreprise. Par exemple, il existe des cas où le métier d'une société est tellement particulier qu'elle ne peut pas trouver de repreneur français. Ainsi, depuis leur rachat en 2005 par le groupe norvégien Aker Yards², dont la construction navale est l'unique métier, les Chantiers de l'Atlantique (aujourd'hui Aker Yards France) connaissent un regain d'activité qui paraissait inespéré il y a deux ans, alors qu'ils étaient propriété d'Alstom.

2. Se garder de toute forme d'étatisme ou de protectionnisme

Aussi, le principal argument des opposants au « patriotisme économique » consiste à prétendre que si ses défenseurs souhaitent que les centres de décision économique restent en France, c'est forcément **pour que**

¹ Comme l'ont confirmé M. Philippe Mills, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique, et M. Philippe Favre, président de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), entendus par le rapporteur de la mission commune d'information, d'après les études menées, la localisation géographique d'un pays constitue le premier des critères retenus par une entreprise dans la prise de décision d'implantation d'un centre de décision.

² Dont la division construction navale est localisée en Finlande.

l'Etat oblige les entreprises à prendre des décisions économiquement inefficaces.

Ainsi, dans un article intitulé, de manière provocante, « Contre le patriotisme économique¹ », M. Pascal Salin écrit : « *Pourquoi, en effet vouloir que les entreprises « françaises » restent françaises, c'est-à-dire appartiennent en majorité à des propriétaires français ? Un argument souvent utilisé consiste à dire que les propriétaires étrangers d'une entreprise française n'hésiteraient pas à licencier les employés français de manière à accroître leurs profits. Et cela suppose, a contrario, que les autorités françaises auraient le moyen d'inciter des propriétaires français à éviter les licenciements. Mais est-ce vraiment le rôle de l'Etat que de s'immiscer ainsi dans les décisions des propriétaires d'entreprises ?* »

De ce point de vue, le patriotisme économique ne serait que les « habits neufs » du **protectionnisme** : il s'agirait de « fermer » l'économie, au profit des entreprises en place, et au détriment des consommateurs.

Pour le présent rapport d'information, le « patriotisme économique » consiste, au contraire, à chercher, de façon pragmatique, les moyens d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire.

La mission commune d'information est bien consciente du fait que promouvoir un patriotisme économique « défensif » **généralisé** serait **contre-productif**. Il y aurait :

- non sanction de la faible efficacité économique ;
- risque de se mettre en contradiction avec les engagements pris dans le cadre de l'intégration européenne et d'inciter les partenaires de la France à adopter des mesures protectionnistes analogues ;
- incitation pour les sociétés françaises à se désintéresser de la stabilité de leur actionnariat, attitude dont on a vu les effets dans le cas d'Arcelor ;
- tentation pour les pouvoirs publics de prendre des décisions obéissant aux exigences de l'opinion publique plus qu'à celles de l'intérêt économique national ;
- effets négatifs dans le cas de sociétés très largement *offshore* (comme certains grands groupes) qui, bien que possédées par des résidents, décideraient de délocaliser leur centre de décision dans un autre pays ;
- dégradation de l'image de la France et de l'attractivité de son territoire, en particulier si, comme c'est actuellement le cas, ce patriotisme économique « défensif » est largement médiatisé.

¹ Valeurs actuelles, 2 février 2007.

La mission commune d'information a pu constater qu'une telle conception « défensive » du patriotisme économique suscitait l'opposition non seulement des économistes, mais aussi de la plupart des chefs d'entreprise auditionnés.

Il faut également être conscient du fait que **le patriotisme économique « défensif » est l'exception dans les grands pays développés.** Aux Etats-Unis, il se limite en principe aux cas où la sécurité nationale est en jeu. Il est quasiment inexistant en Allemagne¹, totalement inconnu au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Cela n'empêche pas dans ces pays les pouvoirs publics, d'intervenir s'ils le jugent utile, pour que le rachat de sociétés nationales par des sociétés étrangères se fasse dans les meilleures conditions possibles². Seule l'Italie fait exception, en particulier quand elle s'engage dans la défense de l'« italianité » de son secteur bancaire.

3. Etre attentif à la question de la réciprocité

Il convient de porter une attention toute particulière à « l'égalité des conditions de jeu » et de ne pas laisser des asymétries de fait produire des effets négatifs sur notre pays, parce que celui-ci appliquerait des règles conçues pour des pays où les marchés fonctionnent de façon effective et, notamment, sans interférence avec des interventions étatiques. La réciprocité se comprend donc comme un principe destiné à instaurer de la loyauté et de l'équité dans les relations économiques.

Des cadres juridiques existent. Ainsi, la directive et la loi relatives aux OPA introduisent le principe de réciprocité, ce qui semble un instrument efficace contre des tentatives d'acquisitions « déloyales » d'acteurs protégés, même s'il gagnerait sans doute à être précisé. De fait, l'exception de réciprocité a été introduite par une majorité d'États-membres lors des choix de transposition. Pour l'heure, il apparaît qu'un pays aussi libéral que le Royaume-Uni, en menaçant de mettre un « veto » sur le projet, a pu décourager la société Gazprom de lancer une offre sur l'énergéticien Centrica.

¹ Bien que la loi assure au Land de Basse Saxe le contrôle de Volkswagen.

² Par exemple, la fusion Air France-KLM s'est accompagnée d'un accord garantissant le développement de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol, complété par un accord fiscal bilatéral maintenant les Pays-Bas comme base d'imposition de la compagnie KLM fusionnée.

B. FAVORISER L'ENRACINEMENT DES ENTREPRISES, SANS ÊTRE PLUS COERCITIF QUE NOS PARTENAIRES

1. Mieux préserver la propriété française des entreprises, quand la sécurité nationale est en jeu

Le patriotisme économique « défensif » peut être justifié dans certains cas, en particulier quand la **sécurité nationale** est en jeu. Il s'agit d'un patriotisme économique « à l'américaine », tel qu'on l'a évoqué ci-avant.

La France doit d'abord, simplement, mettre en application les articles L. 151-3 et R. 151-2 (introduit par le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005) du code monétaire et financier, qui définissent neuf « secteurs protégés » dans lesquels tout investissement d'une personne non résidente est soumis à une autorisation préalable du ministre chargé de l'économie.

De manière plus générale, dans l'Union européenne, la liberté des mouvements de capitaux est valable *erga omnes*, c'est-à-dire aussi bien à l'intérieur de l'Europe que vis-à-vis des pays tiers. Il en découle que l'Union européenne n'est pas en mesure de se protéger d'acquisitions inopportunes d'entreprises par des pays tiers.

2. Mettre les moyens de défense contre les OPA au niveau de ceux de nos partenaires européens

La plupart des grands pays européens, à l'exception notable du Royaume-Uni et de la Suède, ont privilégié une approche relativement « protectionniste » de la directive OPA de 2004, et laissé à leurs entreprises résidentes d'assez larges facultés de défense, ainsi que le rapport de la Commission européenne de février 2007 l'a mis en évidence.

En France, comme dans de nombreux pays membres, la transposition de la directive OPA a introduit le **principe de réciprocité**. Cependant, il semble opportun de **mettre nos moyens de défense contre les OPA au niveau de ceux de nos partenaires européens**.

a) Les fausses pistes

La pratique des « actions spécifiques » ou « *golden shares* », par lesquelles les Etats membres, au travers de la détention d'une action dans le capital des sociétés privatisées, peuvent s'opposer à la cession d'actifs, a été fortement encadrée par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), dans trois arrêts du 4 juin 2002¹. Il semble donc difficile d'aller plus avant en ce domaine.

¹ CJCE, 4 juin 2002, *Commission CE c/République française ; Commission CE c/République portugaise ; Commission CE c/Royaume de Belgique*.

Le modèle des **participations croisées**, qui s'est particulièrement développé au cours de la décennie 1990, et qui est aujourd'hui incarné par Renault-Nissan, doit, pour être viable, correspondre à une réalité industrielle. Cependant, en pratique, les sociétés concernées sont généralement concurrentes, ce qui explique que ce modèle n'ait pas perduré.

b) Les réformes envisageables

Il conviendrait cependant :

- d'élargir la pratique des **actions à droit de vote multiple**, permises par le droit communautaire, et pratiquées par de nombreux pays en Europe (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède) ;

- de permettre la constitution de fondations, sur le modèle des fondations néerlandaises **de type « administratiekantoor », ce à quoi pourrait contribuer la fiducie**, enfin introduite en droit français, après 20 ans d'atermoiements, par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007 ;

- de reconnaître complètement, d'un point de vue juridique et pas simplement fiscal, les **groupes de sociétés**, par un régime optionnel, d'essence contractuelle mais organisé et encadré par la loi, qui pourrait s'inspirer du régime allemand de l'« *Organschaft* ».

Le **droit du travail** pourrait également avoir un rôle à jouer dans la défense contre les OPA :

- le renforcement de la participation des salariés aux conseils d'administration et aux conseils de surveillance peut être un moyen de renforcer la culture d'entreprise ;

- les comités d'entreprise pourraient en outre se voir reconnaître un pouvoir consultatif important, sur le modèle de celui du *works council* néerlandais. Il s'agirait, en particulier, d'obtenir des initiateurs de l'offre qu'ils explicitent leurs intentions.

Dans tous les cas, il s'agirait non d'instaurer une capacité de blocage d'une OPA, mais de rendre celle-ci moins facile et au final de permettre à l'entreprise « cible » de gagner du temps et de parvenir, le cas échéant, à une solution négociée.

3. Encourager l'épargne longue investie en actions

a) Développer l'épargne retraite

Dès lors que la France a fait le choix de ne pas introduire de fonds de pension et de se reposer, de façon quasi exclusive, sur le mode de la répartition pour financer ses retraites, elle doit faire face à un **déficit d'épargne en actions**, en particulier sur le long terme. Cela se traduit par une nette montée en puissance, depuis 20 ans, des investisseurs financiers

étrangers au sein du capital des entreprises françaises cotées, rendue de toute façon nécessaire par le besoin de ces sociétés en capitaux.

Le président de la mission commune d'information, M. Philippe Marini, en septembre 2006, a publié un rapport d'information¹ dans lequel il **exposait 40 propositions pour développer l'épargne retraite en France**. Nombre de ces propositions ont, depuis, été mises en œuvre, notamment dans le cadre de la loi de finances pour 2007 et de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié.

Il demeure cependant nécessaire :

- de permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite ;

- d'assouplir les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat plan d'épargne retraite populaire (PERP), qui obligent d'affecter un montant minimum de l'épargne à un fonds garanti.

Par ailleurs, afin d'assurer concomitamment le développement de l'épargne-retraite collective au moment de la mise en place du plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)², il convient d'associer pleinement les bénéficiaires à la gestion des contrats PERP et PERCO : en ce sens, la mission propose de doter les comités de surveillance des PERCO de la personnalité juridique, comportant le droit d'ester en justice.

b) Etre vigilant vis-à-vis du projet de directive « Solvabilité II »

Le régime de solvabilité des compagnies d'assurance européennes a été mis à jour en 2002 par la réforme appelée « Solvabilité I », et fait actuellement l'objet d'un projet de modernisation, « Solvabilité II », qui donnera lieu à une proposition de directive dans le courant de l'année 2007.

Au-delà de ses aspects d'une grande technicité et qui ne sauraient être ici abordés, l'approche prévalant dans « Solvabilité II » **pourrait conduire les compagnies d'assurance, qui figurent parmi les principaux investisseurs institutionnels, à diminuer leurs placements en actions.**

¹ Rapport d'information n° 486 (2005-2006) de M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances, « L'épargne retraite en France trois ans après la « loi Fillon » : quel complément aux régimes de retraite par répartition ? ».

² 800 millions d'euros d'encours à la fin du 1^{er} trimestre 2007, pour 200.000 bénéficiaires, soit 4.000 euros par bénéficiaire.

Ceux-ci représenteraient plus de 20 % du total de leurs actifs (évalués à 1400 milliards d'euros)¹.

La France doit donc être particulièrement vigilante à cet égard, car il est indispensable de développer la part des investissements en actions.

4. Adapter la présence de l'Etat dans le capital de certaines entreprises

L'Etat est présent dans le capital de nombreuses sociétés, comme Air France-KLM ou Renault, ce qui constitue un élément de dissuasion pour les éventuels « prédateurs »².

Cependant, certaines sociétés n'ont pas besoin d'un tel élément de dissuasion. Tel est en particulier le cas de celles entrant dans le champ du décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 précité sur les activités stratégiques.

Par ailleurs, il est souvent difficile d'expliquer à des clients et partenaires étrangers le sens de la présence de l'Etat dans le capital d'une société française. Cela peut même être de nature à rendre plus difficile son développement à l'étranger, notamment en raison du principe de réciprocité, ce qu'illustrent les objections italiennes à l'acquisition de Montedison par EDF en 2001.

C. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

Dès lors, un patriotisme économique bien conçu doit notamment avoir pour objet de favoriser **l'attractivité du territoire**, en particulier en ce qui concerne les centres de décision des grands groupes, les plus susceptibles de se délocaliser.

1. La réforme de l'enseignement supérieur

Une priorité consiste à réformer l'enseignement supérieur, en augmentant la part du PIB qui lui est consacrée, et en accroissant l'autonomie des universités et en **développant leurs possibilités de bénéficier de fonds du mécénat**.

¹ Selon la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), sur les 1.400 milliards d'euros d'actifs des compagnies d'assurances (lesquels incluent la gestion des contrats d'assurance vie à hauteur de plus des deux tiers de ce total, et d'autres produits d'assurance et d'épargne), 30,2 % sont investis en obligations d'entreprises, et 22,5 % en actions. Les obligations d'Etat ne représentent plus que 33,5 % du total. Ainsi, les assureurs détiennent directement ou indirectement (via des OPCVM) 10,2 % des actions françaises cotées.

² Par ailleurs, le récent sauvetage d'Alstom montre qu'une intervention ponctuelle de l'Etat au secours d'une entreprise peut être efficace.

En effet, **les sièges ont besoin d'être situés près des réservoirs de qualification**. Or, le système d'enseignement supérieur français dispose de « marges d'amélioration ». Par exemple, la première université française (l'université Paris VI Pierre-et-Marie-Curie) n'occupe que la 45^e position au niveau mondial, selon le classement dit « de Shanghai » publié en 2006.

2. Une question pratique : la maîtrise de l'anglais

La possession insuffisante de l'anglais apparaît bien, souvent, sinon comme un véritable obstacle, en tout cas comme un frein sérieux à l'installation ou à l'expansion de quartiers généraux dans notre pays.

Mais si la maîtrise de l'anglais doit donc être favorisée, il y a lieu, y compris par des moyens législatifs, de préserver le rôle du français comme langue de travail et de protéger les salariés contre l'« anglomanie » qui pousse à recourir à cette langue alors que rien ne le justifie.

3. La réforme de la fiscalité

Une autre priorité tient à la réforme de la fiscalité.

La concurrence fiscale s'est accrue dans l'Union européenne ces dernières années, de la part des Etats devenus membres en 2004, désireux de connaître le même succès que l'Irlande dans les années 1990-2000, mais aussi de celle des principaux partenaires de la France. Ainsi, si la France avait en 1995 l'un des plus faibles taux d'impôt sur les sociétés, elle a désormais l'un des plus élevés. Cette politique a été particulièrement marquée de la part des Pays-Bas et de la Belgique¹.

La fiscalité des « quartiers généraux » ne semble pas pouvoir faire l'objet de réformes significatives, la Commission européenne étant particulièrement attentive au risque de concurrence fiscale dommageable en ce domaine. Le régime français est certes moins favorable que le régime belge relatif aux « centres de coordination », plus connu des groupes internationaux, mais ce dernier ne s'applique plus aux nouvelles implantations depuis 2000.

Le principal problème semble résider dans le taux global de prélèvement obligatoire sur les entreprises (TPOE), qui, en France, est le plus élevé de la zone euro après la Suède. L'exemple du Danemark, pour lequel ce taux est le plus faible de la zone euro, montre que ce problème ne se résume pas à celui du taux de prélèvements obligatoires.

¹ Ce dernier pays, bien qu'ayant un taux d'impôt sur les sociétés plus élevé que celui de la France – ce qui est permis par l'absence de taxe professionnelle – est le seul pays de la zone euro à pratiquer l'exonération des plus-values sur actions, et maintient jusqu'en 2010 le régime favorable des « centres de coordination » pour les quartiers généraux implantés avant 2000.

a) Réformer l'impôt sur les sociétés

Il convient donc de réformer **l'impôt sur les sociétés**, par les mesures suivantes :

- **réduire le taux nominal**, en se fixant, dans un premier temps, l'objectif d'un taux légèrement inférieur au seuil psychologique de 30 % (ce qui pourrait être permis par le « recyclage » des trop nombreuses « niches » et aides fiscales, à l'exception du crédit impôt-recherche) ;

- **faire aboutir l'initiative** communautaire de détermination d'une assiette commune, optionnelle et consolidée d'impôt sur les sociétés (**ACCIS**) ;

- **assouplir le régime du bénéfice mondial consolidé**, perçu comme excessivement complexe, en particulier pour les entreprises moyennes fortement internationalisées ;

- simplifier et **étendre le régime de l'intégration fiscale**, le seuil de participation exigé dans les filiales, de 95 %, étant l'un des plus élevés en Europe, et sa complexité le rendant difficilement accessible aux PME.

b) Mettre en place un véritable régime fiscal et social des « impatriés »

Dans le cas des « impatriés », c'est-à-dire, en particulier, des cadres et salariés étrangers des centres de décision, il faut compléter l'actuel régime fiscal dérogatoire par :

- la création d'un statut **de résident fiscal non domicilié**, sur le modèle britannique, afin d'alléger la fiscalité ;

- l'adaptation du régime social des cadres étrangers de groupes multinationaux établis en France, « impatriés » pour des durées limitées.

c) Expérimenter la TVA sociale

Par ailleurs, la France est le pays où le poids des cotisations sociales à la charge de l'employeur (incluses dans le TPOE) est le plus élevé. La TVA sociale, dont le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, et le président de la mission commune d'information défendent le principe depuis de nombreuses années, devrait contribuer à mettre fin à cette anomalie.

Bénéficiant à l'ensemble des salaires, et non aux seuls bas salaires, comme les actuelles exonérations de cotisations patronales, elle devrait en particulier bénéficier aux cadres de haut niveau¹.

¹ Rappelons que le 12 juin 2007, M. François Fillon, Premier ministre, a confié à MM. Jean-Louis Borloo, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, et Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, la mise à l'étude d'un

4. La réforme de la politique communautaire de la concurrence

Dans une période récente, la Commission européenne a eu tendance à privilégier les règles de concurrence à toute autre approche économique. Il convient que la France soit porteuse d'une volonté d'inscrire la politique communautaire de la concurrence dans la réalité de la mondialisation. En ce sens, la mission insiste sur trois priorités :

- mieux prendre en compte l'utilité économique d'un rapprochement, dans le cadre de l'examen de l'abus de position dominante ;

- en matière de contrôle des aides d'Etat, veiller à ce que les entreprises européennes ne soient pas désavantagées, par rapport à leurs concurrentes internationales, dans le cas où ces dernières bénéficient de soutiens publics ;

- engager une politique de sensibilisation des Etats membres de l'OMC qui n'auraient pas de politique de la concurrence aux intérêts qu'ils pourraient retirer – d'abord pour eux-mêmes – de la mise en place d'une telle politique.

A cet égard, il faut bien voir que les grandes manœuvres capitalistiques en cours ne sont pas sans effet sur le poids économique que doivent représenter les acteurs pour rester « au niveau » : ainsi, nul doute que l'opération sur ABN-AMRO a notamment pour conséquence de changer la donne à la fois en rendant plus crédibles les rapprochements transnationaux dans le secteur bancaire et en faisant apparaître comme relativement petites les banques françaises¹

5. L'allégement des contraintes juridiques et la simplification du droit

Il conviendrait enfin de remédier à d'autres spécificités de l'économie française :

- l'insécurité juridique, qui suscite une forte imprévisibilité des coûts de sortie des investissements ;

- la lourdeur administrative, notamment douanière ;

- le droit du travail et les 35 heures, d'ailleurs plus handicapantes du fait de l'image qu'elles donnent de la France à l'étranger que de leur réalité.

mécanisme de TVA sociale. Le 14 juin 2007, le porte-parole de la présidence de la République a publié un communiqué indiquant que M. Nicolas Sarkozy, président de la République, « n'acceptera[it] aucune augmentation de la TVA dans sa forme actuelle qui aurait pour effet de réduire le pouvoir d'achat des Français », et que les conclusions de ces travaux seraient « tirées à la fin de l'été ».

¹ Comme l'a souligné M. François Villeroy de Galhau, lors de son audition par le rapporteur le 25 avril 2007.

C'est donc pour une bonne part **grâce à ses grandes entreprises** que **la France reste une puissance globale** et concentre sur son territoire des centres de décision qui **renforcent encore le poids de sa diplomatie économique voire de sa diplomatie tout court**¹

¹ Ainsi, lors de son audition le 25 avril 2007, M. Christophe de Margerie, directeur général du groupe Total, a déclaré : « je suis très fier de la société Total : elle est une magnifique réussite. Il n'y a pas de pétrole en France, elle est pourtant une des premières entreprises mondiales ! La France ne peut elle-même que s'en féliciter. Peut-être n'en sommes nous pas suffisamment conscients. (...) Nous devons constituer ce partenariat franco-français de façon à ce qu'il soit efficace et chaleureux. Quand je vois la manière dont les dirigeants de Total sont accueillis par les dirigeants politiques dans les pays où le groupe est présent, il me semble encore plus important que l'entreprise soit davantage « utilisée » par nos gouvernants dans l'intérêt même de la France et de ses entreprises souhaitant se développer - ou s'installer - à l'étranger. C'est à ce prix que le partenariat franco-français sera efficace et chaleureux. »

PREMIÈRE PARTIE : LES CENTRES DE DÉCISION ÉCONOMIQUE, ENJEU MAJEUR DE LA MONDIALISATION

La mondialisation, que l'opinion publique française a tendance à réduire très largement au phénomène des délocalisations d'activités industrielles¹, apparaît, aux yeux des économistes, comme la tendance de fond qui structure les échanges mondiaux, qu'il s'agisse de biens et services ou de mouvements de facteurs de production, travail et capital.

Si la mission commune d'information estime nécessaire de partir de cette idée générale, c'est pour souligner que le développement des firmes globales va dans le sens de l'histoire économique et qu'il serait vain d'espérer s'en tenir à l'écart.

Depuis un certain temps déjà, il est clair **que « toute entreprise a vocation à devenir mondiale² »**, en ce sens que sa stratégie consiste à rechercher le **mode d'organisation qui permette à l'entreprise de viser une couverture optimale des marchés solvables.**

Cette formule convient assez bien pour caractériser le mode de fonctionnement des firmes de taille et d'horizon mondiaux, telles que les ont implicitement définies les personnalités entendues par la mission commune d'information.

A travers la concurrence des firmes globales et du fait de l'importance de la notion d'écosystème et des « effets d'agglomération » sur lesquels la mission commune d'information entend bien insister tout au long du présent rapport, ce sont des territoires qui sont en compétition et qui se trouvent **engagés dans un processus, si ce n'est de sélection, du moins de hiérarchisation.**

L'analyse de la mondialisation au travers du rôle des firmes globales a conduit la mission commune d'information à se **poser deux questions fondamentales.**

La première question est relative au rôle de l'Etat, et elle appelle une réponse franche et immédiate : si d'aucuns estiment que les seuls acteurs directs de la mondialisation sont les entreprises et que les Etats ne sont que des acteurs indirects, soit comme arbitres, garants d'un cadre et de règles du jeu, soit comme fournisseurs de services collectifs et, en particulier, d'infrastructures, la mission commune d'information estime au contraire que le respect des lois du marché et la confiance dans la dynamique de celui-ci n'empêche pas de faire de **l'Etat un acteur à part entière de la mondialisation.**

¹ Pour M. Jean-Michel Charpin, qui a été entendu le 18 octobre 2006, « la délocalisation est définie comme une perte d'emploi pour laquelle on peut mettre en correspondance, au sein du même groupe, une augmentation simultanée ou immédiatement consécutive des importations du bien produit par les salariés concernés. Cette notion n'est donc pas liée à l'acte de création ou de rachat d'une entreprise à l'étranger, mais aux statistiques d'importation à un niveau très fin ».

² Alain Cotta, « Les Cinq Erreurs », Olivier Urban, Paris, 1985.

La seconde question a trait au poids du facteur national dans le comportement de ces entreprises et appelle une position plus nuancée, même si la majorité des personnes interrogées a souligné **la persistance du facteur national dans les stratégies des entreprises globales.**

Faut-il conclure de ces considérations liminaires qu'il y aurait, en quelque sorte, **deux catégories de territoires**, d'une part **ceux qui** accueillent des entreprises globales et **se trouvent donc aux postes de commandement**, d'autre part **et ceux qui se contentent d'exécuter** pour n'être qu'un simple rouage dans une mécanique productive globale, qu'il y aurait donc, en somme, **des sujets et des objets de l'économie mondiale ?**

Si le problème de l'insertion d'une puissance moyenne comme la France dans la mondialisation peut effectivement se poser en ces termes, il semble, heureusement, que la réalité soit moins tranchée et que **la question ne soit pas simplement de choisir entre diriger ou subir.**

L'examen des principaux pôles de décisions révèle que même l'Amérique du Nord n'occupe pas partout la première place et que **la compétition pour les centres de décision ne concerne pas que le sommet de la hiérarchie mais aussi les échelons intermédiaires ou secondaires.**

Cette interaction entre développement des territoires et développement des entreprises conduit à souligner les **risques d'appauvrissement des territoires** qui n'abriteraient pas suffisamment d'éléments nobles de la chaîne de valeur et, en particulier, de centres de décision, **voire les risques de « paupérisation »** pour reprendre la formule de M. Jean François Dehecq, président du conseil d'administration de Sanofi-Aventis, qui déclarait lors de son audition le 15 mars 2007 :

« Au fond, je pense que le mécanisme de paupérisation de l'Europe est une vraie évidence. On a essayé d'exploiter le Sud en allant y chercher la main d'œuvre bon marché, mais cela se traduira rapidement par une paupérisation de l'Europe. » Il concluait par une formule choc : *« Mon raisonnement est simple. Je dis toujours à mes troupes, et je harangue les 100.000 personnes de la maison partout où je passe, que mon ambition n'est pas que mes petits enfants n'aient pas d'autre métier que de mettre un tablier blanc pour servir des Coca Cola aux visiteurs chinois ! »*

C'est donc au niveau de l'entreprise et de la capacité des entreprises françaises à s'imposer à travers le monde qu'il faut d'abord envisager la défense du niveau de vie des Français et de la prospérité de la France.

Dans ces conditions, dès lors que l'entreprise globale apparaît clairement comme le facteur structurant des échanges internationaux, il convient de s'interroger sur le **poids des considérations nationales dans la gestion de l'entreprise** et sur **l'impact de sa nationalité sur sa politique de développement**, pour souligner les risques de marginalisation encourus par un territoire qui ne saurait pas retenir les centres de décision...

I. LA FIRME GLOBALE, FACTEUR STRUCTURANT DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

Longtemps puissance économique et capacités de production industrielles sont allées de pair ; les rapports de force économiques entre les grandes puissances se mesuraient encore, il y a peu, par la comparaison tant des revenus par tête que des rangs occupés pour la production de tel ou tel produit industriel ou agricole.

La globalisation conduit aujourd'hui à mettre en perspective ces chiffres, qui restent certes à prendre en considération, par d'autres données plus qualitatives mais non moins significatives.

Comme l'a dernièrement résumé le rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel¹, *« l'économie a changé. Durant les Trente Glorieuses, le succès économique reposait essentiellement sur la richesse en matières premières, sur les industries manufacturières et sur le volume de capital matériel dont disposait chaque nation. Cela reste vrai, naturellement. Mais de moins en moins. Aujourd'hui, la véritable richesse n'est pas concrète, elle est abstraite. Elle n'est pas matérielle, elle est immatérielle. C'est désormais la capacité à innover, à créer des concepts et à produire des idées qui est devenue l'avantage compétitif essentiel. Au capital matériel a succédé, dans les critères essentiels de dynamisme économique, le capital immatériel ou, pour le dire autrement, le capital des talents, de la connaissance, du savoir. En fait, la vraie richesse d'un pays, ce sont ses hommes et ses femmes. »*

Compte tenu du rôle de la firme globale dans le développement des échanges internationaux, **la question n'est pas seulement de savoir où l'on produit, mais plutôt qui décide de ce que l'on produit et où cela va être produit.**

D'où la nécessité de procéder, sur la base d'une photographie des centres de décision économiques, à une brève analyse des ressorts du développement des firmes globales.

A. L'IMPLANTATION DES FIRMES GLOBALES, RÉVÉLATEUR DES RAPPORTS DE PUISSANCE ÉCONOMIQUE : LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE D'ERNST&YOUNG

Les développements suivants s'appuient sur une étude réalisée par le cabinet Ernst & Young à la demande de la mission commune d'information, établie sur la base des classements du magazine américain *Forbes* des 2.000 entreprises les plus importantes du monde pour les années 2004 et 2006.

¹ Maurice Lévy, Jean-Pierre Jouyet, « L'économie de l'immatériel, la croissance de demain », rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006.

Les principaux enseignements de ladite étude, publiée en annexe du présent rapport, témoignent de la persistance de la domination du Nord et en particulier de l'Amérique du Nord mais aussi l'émergence de nouvelles puissances.

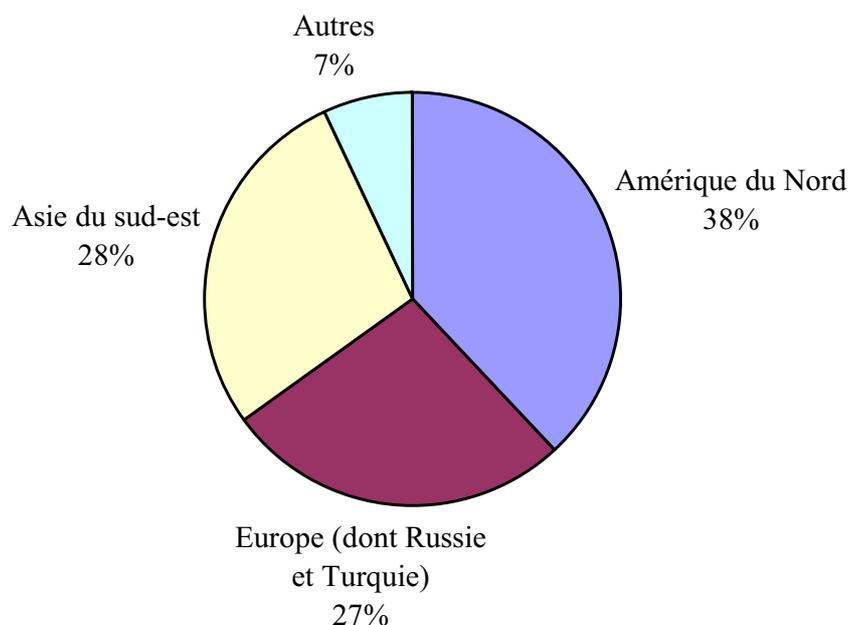
1. Une concentration géographique qui tient compte de facteurs historiques et structurels

a) La domination persistante du Nord : États-Unis, Europe, Japon

En 2006, les zones traditionnelles d'implantation des centres de décision économique demeuraient prédominantes :

- l'Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) en premier lieu, siège de 753 des 2.000 plus grandes entreprises du monde, soit 38 % ;
- l'Asie de l'est, qui en accueille 559 (28 %), dont 320 pour le seul Japon ;
- L'Europe ensuite, où sont implantés 544 (27 %) de ces groupes, dont 125 au Royaume-Uni, 67 en France et 58 en Allemagne.

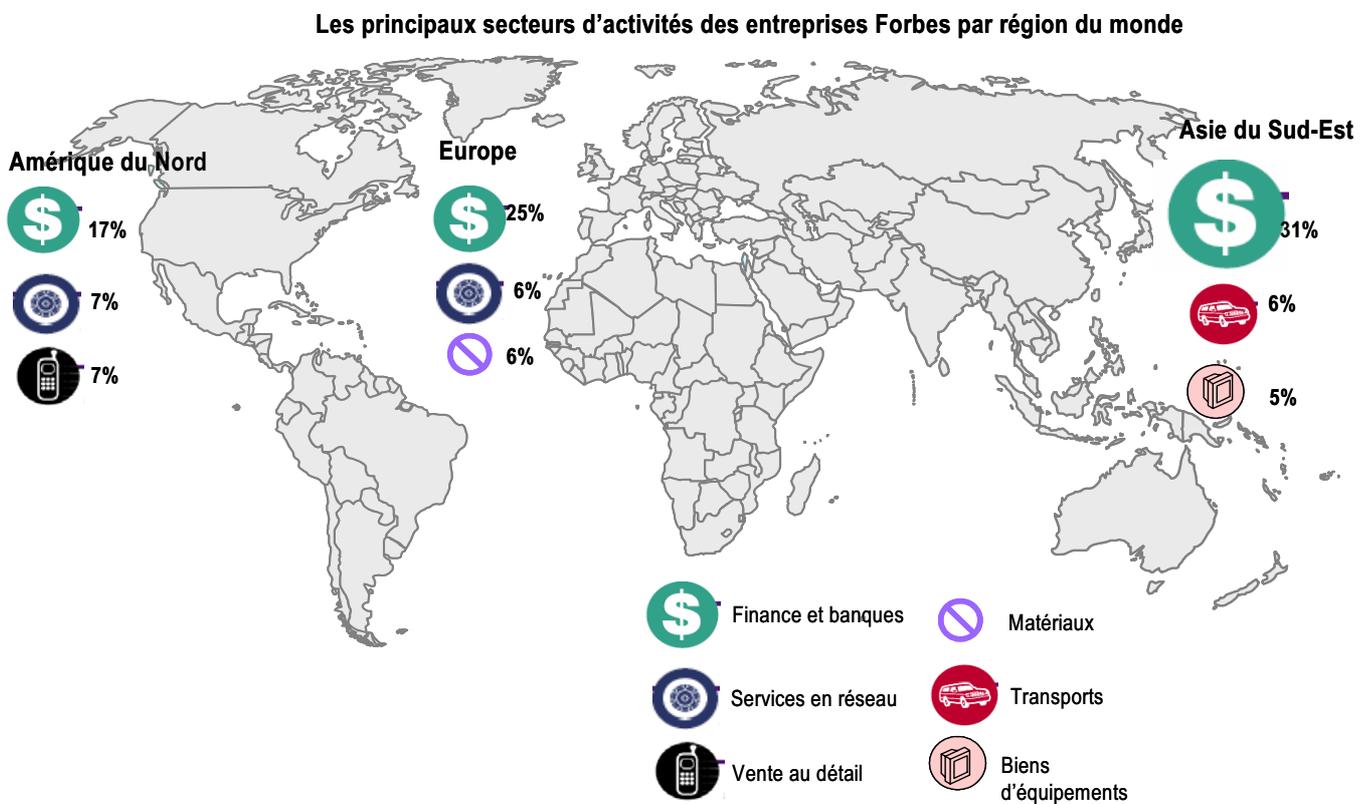
Les principales régions mondiales d'accueil de centres de décision économique



b) Le poids des services, notamment financiers

Du point de vue des secteurs d'activités des plus grandes entreprises du monde, l'étude fait apparaître le poids des services, en particulier des services financiers. Ceux-ci représentent en effet le premier secteur générateur de centres de décision économique du « top 2.000 », que ce soit en Amérique du Nord, en Europe ou en Asie.

La domination du secteur financier est particulièrement éloquentes en Asie : comme le montre le schéma ci-dessous, 31 % des centres de décisions économiques de cette zone en sont issus.



2. L'apparition de nouveaux pôles de décision : l'émergence du groupe des « BRIC »

L'ascension des nouvelles puissances économiques que sont le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, parfois regroupés sous le terme générique de « BRIC », se traduit déjà dans le classement des pays d'accueil des principaux centres de décision économique mondiaux.

En outre, la rapidité de leur croissance se retrouve dans la progression de ces pays entre les deux classements retracés par l'étude dont dispose la mission commune d'information, c'est-à-dire entre 2004 et 2006.

En effet, il apparaît que :

- **Hong Kong**, 17^e place en 2004 avec 24 entreprises, passe à la 12^e place en 2006 avec 36 entreprises ;

- la **Chine** a également placé 3 entreprises supplémentaires dans le classement, mais reste stable dans le classement ;

- **l'Inde** accueille 6 entreprises de plus en 2006 qu'en 2004 et gagne une place au classement ;

- enfin, le Brésil est passé de la 23^e place en 2004 avec 15 entreprises à la 18^e place en 2006 avec 19 entreprises.

Evolution des 25 principaux pays d'accueil de centres de décision économique entre 2004 et 2006

Rang	Pays	Nombre de centres de décision 2004	Nombre de centres de décision 2006	Evolution 2004-2006
1	Etats-Unis	751	693	-58
2	Japon	316	320	4
3	Royaume-Uni	140	125	-15
4	Allemagne	65	58	-7
5	France	64	67	3
6	Canada	56	60	4
7	Corée du Sud	49	50	1
8	Italie	41	46	5
9	Australie	39	36	-3
10	Taiwan	35	41	6
11	Suisse	34	39	5
12	Pays-Bas	30	28	-2
13	Espagne	29	29	0
14	Inde	27	33	6
15	Suède	26	26	0
16	Chine	25	28	3
17	Hong Kong	24	36	12
18	Bermudes	20	17	-3
19	Mexique	17	17	0
20	Afrique du Sud	17	18	1
21	Malaisie	16	14	-2
22	Singapour	16	14	-2
23	Brésil	15	19	4
24	Grèce	12	12	0
25	Russie	12	14	2

Source : Ernst & Young

Ce classement montre, d'autre part, une baisse du nombre d'entreprises du classement « *Forbes 2.000* » dont le siège est situé aux Etats-Unis (- 7 %), au Royaume-Uni (- 11 %) et en Allemagne (- 11 %).

En revanche, le Japon progresse légèrement (+ 1 %), de même que la France (+ 5 %). Dans ce dernier cas, la hausse est due à la fois à l'apparition de nouvelles entreprises (Vallourec, Eramet, Wendel investissement, Eurazeo...) et à l'introduction en Bourse d'EDF et de Gaz de France.

3. L'Ile de France, deuxième pôle mondial en termes de puissance économique

a) La suprématie francilienne

Avant d'étudier plus en détail la situation de Paris et de l'Ile-de-France, il est frappant de constater que les autres régions n'abritent aucun centre de décision économique principal des sociétés présentes dans le classement « *Forbes 2.000* », à la seule exception de Clermont-Ferrand, où se trouve le siège de Michelin.

La situation a même « empiré » depuis 2004, puisque, à cette date, Schiltigheim, où se trouvait alors le quartier général d'Aventis (entreprise intégrée depuis au sein de Sanofi-Aventis, dont le siège est parisien), figurait dans ce classement.

Ce cas, il est vrai très particulier, est l'occasion d'évoquer la tendance perçue lors du déplacement en Alsace effectué par le rapporteur de la mission de voir se concentrer, sous l'effet de la globalisation, en Ile-de-France certaines activités constitutives des centres de décision : vu de l'étranger, en cas de rachat ou de prise de contrôle, il est plus commode de localiser le centre de décision secondaire à Paris ou dans ses environs...

Cette extrême concentration des centres de décision au niveau national, comparable à celle du Royaume-Uni, se différencie nettement de celle de pays tels que le Japon, dont la superficie est la moitié de celle de la France) ainsi que les Etats-Unis ou l'Allemagne, ces deux derniers étant, il convient de le rappeler, des Etats fédéraux.

b) Paris à la deuxième place en termes de chiffre d'affaires et de nombre d'employés

Les principales villes et agglomérations d'accueil de centres de décision économique des entreprises présentes dans le classement « *Forbes 2.000* »

Rang	Ville	Nombre de centres de décision
1	Tokyo	169
2	Londres	72
3	New York	55
4	Paris	48
5	Seoul	37
6	Osaka	35
7	Hong Kong	32
8	Houston	29
9	Taipei	24
10	Stockholm	21
11	Toronto	20
12	Madrid	19
13	Chicago	17
14	Bombay	15
15	Atlanta	14
16	Pékin	14
17	Sydney	14
18	Dallas	13
19	Calgary	13
20	Singapour	13

Rang	Agglomération	Nombre de centres de décision
1	Tokyo	179
2	New York	79
3	Londres	72
4	Paris	66
5	Seoul	37
6	Osaka	36
7	Hong Kong	35
8	Houston	30
9	Taipei	24
10	Stockholm	22
10	Dallas	22
12	Toronto	21
12	Madrid	21
12	Chicago	21
15	Sydney	20
16	Bombay	15
17	Atlanta	14
17	Pékin	14
17	Singapour	14
20	Calgary	13

Source : Ernst & Young

Paris, pôle français exclusif pour les centres de décision économique de rayonnement mondial, apparaît particulièrement bien placé sur le plan international.

Il est intéressant de relever que plus l'échantillon des entreprises étudiées se resserre, meilleur est le classement de Paris.

Ainsi, si Paris est, avec sa couronne (en particulier les Hauts-de-Seine), n° 4 aussi bien pour les entreprises du classement « *Forbes 2.000* » (66 centres de décision économique étant situés dans sa région, dont 48 *intra muros*), et si elle conserve ce rang pour les 1.000 premières entreprises dudit classement (31 entreprises), **elle apparaît en 2^e position mondiale tant pour le « top 500 » (26 entreprises) que pour le « top 100 » (9 entreprises).**

Les 25 principales métropoles d'accueil des 100 premières entreprises *Forbes*

Rang	Métropole	Nombre de centres de décision
1	New York	13
2	Paris	9
3	Tokyo	6
4	Londres	5
5	Munich	4
6	Pékin	3
7	Madrid	3
8	Rome	3
9	Zurich	3
10	Amsterdam	2
11	Bâle	2
12	Bonn	2
13	Charlotte	2
14	Edinburg	2
15	Houston	2
16	La Haye	2
17	Toronto	2
18	Aichi	1
19	Armonk	1
20	Atlanta	1
21	Bentonville	1
22	Boulogne-Billancourt	1
23	Chicago	1
24	Cincinnati	1
25	Düsseldorf	1

Source : Ernst & Young

La force économique du tissu parisien semble donc reposer essentiellement sur de très grands groupes.

Cela est confirmé par le **2^e rang de Paris** sur le classement « *Forbes 2.000* » lorsqu'on raisonne, non plus en termes de nombre de centres de décision économique, mais tant **en termes de chiffres d'affaires cumulés desdits centres et de nombre d'employés qui sont rattachés à ces groupes.**

B. LES CONSÉQUENCES DE LA GLOBALISATION SUR LA RÉPARTITION DES CENTRES DE DÉCISION

La stratégie de globalisation des firmes, stimulée notamment par la baisse des coûts des transports et des télécommunications, peut se développer suivant des modèles différents.

Historiquement, la stratégie la plus courante a été caractérisée, dans une **première phase**, par la **concentration exclusive de la production dans le pays d'origine où la firme construit son avantage** sur les effets de taille qui engendrent des économies d'échelle et d'agglomération issus de la concentration géographique, ainsi que sur les « externalités » positives, c'est-à-dire tous les effets favorables liées à l'environnement national et notamment aux infrastructures.

Ce n'est que de façon relativement plus récente que l'on a vu apparaître une **stratégie plus diversifiée**, qui, rompant avec l'exclusivité du lieu de production, se caractérise **par l'implantation de filiales-relais de production dans des pays que l'entreprise a ciblés comme des lieux de vente**. Que ce soit par « essaimage » ou par « clonage », l'entreprise s'efforce de répliquer les méthodes de production qu'elle a mises au point dans son pays d'origine : les flux de capitaux et de redevance prennent plus d'importance que les flux de produits.

Enfin, le **dernier stade**, auquel est arrivé un nombre toujours plus important de firmes, est celui **de la firme « globale »**, qui produit en réseau à partir de filiales ateliers, sans qu'il y ait nécessairement coïncidence entre lieux de production et lieux de consommation.

Les auditions auxquelles la mission d'information a procédé, ont confirmé la pertinence de cette grille générale d'analyse. Ainsi M. Jean Pisani-Ferry, directeur de BRUEGEL¹, a souligné le **changement de logique productive** pour préciser que si, après guerre, l'entreprise multinationale conservait toutes ses fonctions stratégiques dans son pays d'origine et s'implantait autant qu'il le fallait dans un pays donné pour avoir accès au marché, elle était à présent organisée selon un **modèle global** complètement différent, cherchant, « *dans chaque pays, à avoir accès aux talents et aux ressources et [localisant] l'ensemble de ses fonctions de manière à optimiser la gestion de cet ensemble. Il n'y a donc plus de concentration naturelle des fonctions dans le pays d'origine, celles-ci étant réparties de la manière la plus productive possible.* »

D'une façon générale, les auditions ont montré que la réalité est plus complexe et, notamment, que **les préoccupations de proximité des marchés restent très présentes et que rares sont les entreprises qui peuvent développer une stratégie déconnectant lieux de production et de consommation**.

1. Logiques de réseaux et besoin de proximité des marchés

Les nouveaux modes de compétition entre les entreprises et l'accroissement de la concurrence entre la main d'œuvre des différents pays ont suscité une réflexion stratégique dans de nombreuses grandes entreprises,

¹ Brussels european and global economic laboratory, *audition du 18 octobre 2006.*

aboutissant à une organisation de la production en réseau recouvrant *grosso modo* deux types de phénomènes :

- la mise en réseau interne, avec la filialisation de certaines activités éventuellement délocalisées et, en corollaire, la progression des **échanges intra-groupes, qui représenteraient 30 % du commerce mondial** ;

- la mise en réseau externe, le développement de la sous-traitance accompagnant le recentrage des entreprises autour de quelques activités principales.

De la concurrence inter-territoires à la concurrence intragroupe ?

« Le paradigme traditionnel de la concurrence internationale s'efface au bénéfice de celui de la concurrence entre les activités (tasks), au sein des entreprises elles-mêmes. Les entreprises s'interrogent sur la localisation de leurs activités de commercialisation, de production et d'approvisionnement au niveau mondial, du fait de l'abaissement des coûts de communication et de coordination qui permet de nouvelles combinaisons. Et il ne s'agit plus de savoir si un pays, ou une entreprise, est mieux placé qu'un autre sur un secteur de l'économie donné, mais où doivent être réalisées les tâches qu'une entreprise doit accomplir pour être performante dans son secteur de référence, en fonction de ses choix stratégiques et commerciaux.

« Tout en étant très axées sur l'immatériel, ces nouvelles formes d'échange permettent une plus grande variété de produits finis, ce qui les assimile in fine à un progrès technique. De cette nouvelle donne, Richard Baldwin¹ tire trois enseignements :

« "l'impossibilité de savoir qui seront les vainqueurs et les perdants de la mondialisation. Tout dépend des gains et des coûts du démantèlement des activités, qui nécessitent une analyse très fine ainsi qu'une prise en compte de la capacité de l'entreprise à évoluer dans le nouveau paradigme sans pour autant procéder à une fuite en avant ;

« "la soudaineté, car un travail a priori sécurisé à un moment donné peut être considéré comme délocalisable quelques années plus tard ;

« "un centrage sur les individus et non plus sur les entreprises ou les secteurs d'activité, car c'est au sein des entreprises que va se jouer la partie, en fonction des aptitudes des individus à réaliser telle ou telle tâche, ce qui a pour conséquence, en particulier, d'enlever tout intérêt à une quelconque politique sectorielle". »

Source : Rapport du groupe de travail international sur la mondialisation : « *Mondialisation, changeons de posture* », mars 2007

Ainsi, comme l'a noté, par exemple, M. Bernard Vivier dans un rapport rendu au nom du Conseil économique et social², cette redéfinition des compétences des entreprises, qui a pour but de les positionner en « *leader* » sur un ou plusieurs segments de marchés stratégiques, conduit à des choix industriels rendant prioritaires certaines productions. Elle peut en revanche

¹ Richard Baldwin, « Globalisation : the great unbundling », *Prime Minister's Office, Economic Council of Finland*, 2006.

² « La place du travail », 2003.

entraîner l'abandon d'autres activités, même rentables, par leur cession (si elles sont complètement séparables des activités prioritaires) ou bien par leur mise en sous-traitance ou leur externalisation.

Dans ce type d'organisation, les relations entre le donneur d'ordres et ses sous-traitants dépassent souvent le cadre traditionnel unissant un client à ses fournisseurs, l'entreprise « de tête » devenant le chef de file d'un réseau d'entreprises travaillant autour d'un but commun. Certains auteurs décrivent l'intensité de ces liens entre donneurs d'ordres et sous-traitants sous le terme de « co-traitance », voire « d'entreprise élargie ».

Interrogés à ce sujet par votre rapporteur, MM. Georges Devaux et Matthieu Péliissié du Rausas, directeurs associés du cabinet de conseil McKinsey & Company, ont toutefois rappelé les limites du phénomène en expliquant qu'un tel schéma impliquait une organisation très rigoureuse. Ils ont, en outre, relevé que si le sous-traitant est trop éloigné géographiquement du donneur d'ordres, la réactivité de ce dernier pourrait se trouver affectée et lui faire perdre ainsi un avantage concurrentiel important pour certains métiers.

Toujours est-il que l'entreprise de « tête » tend à se concentrer sur les segments de la chaîne de production (« *supply chain* ») qui présentent le caractère le plus stratégique pour le développement des produits.

Lors de son audition par la mission commune d'information le 17 janvier 2007, M. Denis Ranque, président-directeur général de Thales, a bien illustré ce phénomène en expliquant que son groupe cherchait à « *conserver la partie la plus noble de la chaîne de valeur, c'est-à-dire la recherche-développement, la maîtrise des systèmes et l'architecture* », encadrant aussi généralement la conception et le test des équipements.

2. La tendance à substituer des divisions fonctionnelles aux divisions géographiques

Le mouvement vers des organisations d'entreprises multinationales en « lignes de métiers » n'est pas réellement une nouveauté. En 1988, le professeur Alfred Chandler décrivait déjà, dans son ouvrage *La main visible des managers*, l'émergence, au fil du XX^e siècle aux Etats-Unis, de l'entreprise « multidivisionnelle ».

Cependant, les tendances économiques récentes tendent à renforcer ce type d'organisation et à primer sur des divisions géographiques qui, malgré tout, subsistent encore souvent.

En effet, en premier lieu, **la financiarisation de l'économie et les fortes exigences de rentabilité qui l'accompagnent, ont conduit les entreprises de rayonnement international à se recentrer autour d'un ou**

plusieurs « métiers », pour lesquels elles estiment bénéficier d'un avantage compétitif.

L'organisation de la société tend alors d'autant plus à se constituer autour de ces branches que, de plus en plus, les dirigeants se comportent eux-mêmes (à l'instar de leurs actionnaires) comme des « gestionnaires de portefeuilles » pouvant céder une branche afin de se renforcer sur ses atouts principaux lorsque les priorités changent ou lorsque les objectifs de rentabilité fixés ne peuvent être atteints.

D'autre part, **l'émergence de marchés cohérents, au moins au niveau de zones « régionales » (en fait, continentales), au sein desquels les biens et les services circulent librement, rendent l'échelon géographique moins indispensable qu'auparavant.** Celui-ci n'est toutefois que rarement aboli, certaines fonctions (notamment commerciale, juridique et fiscale) nécessitant son maintien.

Dans ces grandes entreprises, les cadres des différents pays sont donc de plus en plus souvent soumis à **une double hiérarchie, l'une « fonctionnelle », auprès des dirigeants continentaux voire mondiaux de leur activité, l'autre « administrative » auprès des dirigeants de la structure locale.** Ainsi, des groupes comme Unilever ou Colgate-Palmolive, qui disposaient en France de filiales territoriales très bien structurées, et dotées de toutes les compétences d'un centre de décision secondaire, y ont progressivement substitué des divisions fonctionnelles, compétentes au moins pour l'Europe, et ont choisi, dans plusieurs cas, des sièges français pour mettre en place cette nouvelle organisation industrielle et commerciale¹.

3. Des centres de décision aux contours plus flous

Parallèlement, pour les grands groupes, **l'heure, au contraire, est à la fragmentation des processus décisionnels**, tant sur le plan de l'espace que sur celui des organes : le phénomène accompagne logiquement la dispersion géographique des implantations propre aux firmes globales, et l'externalisation d'activités dans lesquelles interviennent des sous-traitants de plus en plus nombreux.

Dans ces conditions, avec **la disparition de la structure pyramidale unique de décision sur un même site**, et bien qu'elle reste assez simple d'accès d'une manière purement intuitive, la notion de « centre de décision », dès lors qu'on cherche à en explorer les contours réels, s'entoure d'un certain flou.

On peut certes la caractériser facilement *in abstracto*, comme l'a fait, par exemple, M. Jean Peyrelevade, lors de son audition par la mission

¹ Cf. le déplacement effectué à Rotterdam par une délégation de la mission, le 26 avril 2007, et la réunion de travail tenue avec M. Jean Martin, membre de la direction générale du groupe Unilever.

commune d'information¹ : « *Quelle est la caractéristique d'un centre de décision ? C'est, comme son nom l'indique, d'avoir la capacité de prendre des décisions qui engagent l'avenir de toute l'entreprise ou de la partie de l'entreprise se trouvant sous l'autorité du centre de décision concerné.* »

La pratique, cependant, révèle une **grande diversité de sites concourant, au sein de la même entreprise, à la prise de décision stratégique.**

Les « fonctions tertiaires supérieures d'appui » – le siège social, les différents types de quartiers généraux, les services administratifs, financiers, et de coordination – se trouvent les premières concernées, mais certains centres de recherche et développement, comme les directions opérationnelles, sont également susceptibles de participer au « réseau décisionnel » d'un groupe, à un titre ou un autre.

Démultipliés, en effet, **les centres de décision fonctionnent désormais « en réseau »**, gouvernés par des principes souples de hiérarchisation et de spécialisation. L'articulation entre les différents sites et leur contribution respective au processus de décision empruntent des formes variables selon les entreprises, en fonction de l'histoire de ces dernières, de leurs choix spécifiques d'organisation, du degré d'autonomie dont disposent leurs filiales, etc.

Typologie simplifiée des centres de fonction tertiaire des multinationales implantées en Europe

Au sein des grandes entreprises multinationales possédant de nombreux sites en Europe, les fonctions tertiaires d'appui – y compris celles liées à la décision – sont généralement organisées en réseaux. Ces réseaux comprennent notamment :

- 1° **un quartier général mondial**, dans le cas où le groupe considéré est d'origine européenne ;
- 2° **des centres de décision régionaux**, dont le champ géographique peut dépasser l'Europe pour englober également l'Afrique du Nord ou le Moyen-Orient ;
- 3° **des centres de décisions subrégionaux** (par exemple, un quartier général pour l'Europe du nord, un autre pour l'Europe du sud) ;
- 4° **des centres de coordination ou de décision spécialisés par produit**, dont la compétence peut être tantôt mondiale, tantôt régionale ;
- 5° **des centres administratifs spécialisés** (parfois appelés « centres de services partagés »), regroupant une fonction d'appui au service de toutes les filiales du groupe (par exemple, un centre de trésorerie pour l'Europe ; un centre de gestion du personnel pour l'Europe du sud, etc.).

Source : AFII

¹ *Audition du 20 septembre 2006.*

Où se prend la décision ? Quelques illustrations

Toyota : une concentration au siège. Le processus de décision de Toyota est très concentré à Nagoya (Japon), même si le quartier général « monde » du groupe est à l'écoute des propositions de ses filiales française ou américaine. D'une manière plus générale, les groupes japonais pratiquent un mode de gestion encore très centralisé, n'accordant qu'une marge de manoeuvre limitée à leurs filiales régionales.

Impress : un réseau éclaté. Le siège du groupe néerlandais Impress (spécialisé dans la fabrication de conditionnements alimentaires) se situe auprès de l'aéroport d'Amsterdam-Schipoll. Ses nombreux centres de production, résultant de multiples fusions-acquisitions, sont dispersés dans toute l'Europe. Sa direction financière est située à Londres et sa direction technique, en France. Au siège, on ne trouve qu'une salle de réunion du conseil et quelques bureaux de passage : les dirigeants du groupe s'y retrouvent une fois par mois au mieux, et communiquent par téléconférences ou mêls le reste du temps. La stratégie du groupe est européenne, le centre de décision varie en fonction du projet, le processus étant le plus souvent piloté par le responsable de la « ligne de produit » concernée.

Dell : un réseau hiérarchisé, laissant une autonomie tactique de la filiale régionale. Le projet de création d'une deuxième unité de production d'ordinateurs Dell en Europe, destiné à alimenter les marchés est-européens, a été très largement piloté par la filiale irlandaise du groupe, qui possède la première unité de production implantée par Dell en Europe et fait fonction de QG européen.

HSBC : une centralisation « consensuelle ». La mission commune d'information, le 16 janvier 2007, a recueilli ce témoignage de M. Charles-Henri Filippi, président-directeur général de HSBC France : *« Lorsque l'on est racheté par une entreprise mondiale, le centre de décision, global, stratégique et essentiel se déplace vers la maison-mère ; sinon, ce rachat n'a aucun intérêt. [...] Chez nous, le centre de décision ultime et global se situe à Londres, mais aucune décision n'est prise contre l'avis du dirigeant du pays concerné. Sinon, il faut licencier le dirigeant du pays en question. »*

Sanofi-Aventis : une centralisation « compréhensive ». Lors de l'audition du 15 mars 2007, M. Jean-François Dehecq, président du conseil d'administration de Sanofi-Aventis, a tenu au sujet de l'organisation décisionnelle de son groupe les propos suivants : *« Il est sûr qu'aux Etats-Unis, où l'on doit faire une douzaine de milliards, vous ne pouvez pas avoir 20.000 personnes sans leur donner un minimum d'autonomie. Ils ont de l'autonomie mais aucun pouvoir de décision finale. Ils ont de l'autonomie dans le cadre de budgets, de volumes, mais dès qu'il y a quelque chose d'important, cela se décide en comité de direction, où les Américains sont présents, mais sans plus de voix que d'autres. Les gens ne réclament pas grand-chose d'autre. Je ne crois donc pas qu'il faille faire des sociétés tellement autonomes qu'il n'y a plus de communauté de vues et de pensées. »*

Source : AFII

Chacun des organes potentiellement « centre de décision » répond à des critères de localisation spécifiques, fluctuant selon les secteurs d'activité.

A cet égard, M. Jean Pisani-Ferry, directeur de BRUEGEL¹, a présenté à la mission commune d'information le résultat des études menées : *« Les activités intrinsèquement liées aux sièges sociaux vont de la direction générale et des relations avec les actionnaires, à la direction financière, la direction juridique, la stratégie, la direction des ressources humaines. Ces fonctions sont naturellement des fonctions de siège. Si elles sont importantes en termes stratégiques, elles représentent peu d'emplois. Nous pouvons y ajouter des fonctions qui sont souvent liées à la localisation du siège : fonctions d'achat ou de back-office, fonctions de recherche et développement. Nous sommes déjà, là, dans un ordre de grandeur supérieur en termes d'effectif. Nous identifions une grande variabilité dans la taille des sièges des entreprises selon, précisément, la localisation de ces différents services. Nous constatons actuellement une tendance à la décentralisation et, notamment, à la localisation des activités de recherche ailleurs qu'au siège en fonction des ressources existantes. »*

M. Denis Ranque, président-directeur général du groupe Thalès², confirme ce dernier point en estimant qu'*« il sera de plus en plus fréquent d'observer la délocalisation des centres de recherche des entreprises disposant de centres de décision français, soit pour rapprocher leur recherche du marché, soit pour l'établir dans des pays où la ressource humaine en scientifiques est plus abondante ou à moindre coût »*. Pour le reste, il pense que *« certains domaines resteront indissolublement rattachés au siège : très certainement la stratégie, la finance, ainsi que toutes les activités régaliennes, c'est-à-dire tout ce qui concourt au respect des règles que l'entreprise s'est fixées »*.

Localisation des activités de R&D et localisation des centres de décision

« Ainsi la qualification ne suffira plus à elle seule à permettre le maintien d'une activité, et peut même en accélérer le transfert dans une économie à salaires moins élevés. C'est le cas des activités de recherche-développement développées dans le contexte du numérique et donnant lieu à un travail sur ordinateur, comme celui des services assurés dans ce même contexte. Les tâches correspondantes sont certes relativement complexes, mais elles peuvent être relativement répétitives. Si elles requièrent effectivement un niveau de formation scientifique-technologique de type master, ce n'est pas forcément sur le territoire européen qu'elles doivent être réalisées, et on assiste d'ailleurs au transfert d'activités de cette nature, notamment en Inde et en Chine. Il reste que sont et seront maintenues dans les pays développés, parmi les activités de R&D susceptibles d'être délocalisées, celles qui, par leur complexité, leur confidentialité, leurs enjeux, se situent au cœur de la stratégie des entreprises. Ce qui n'est pas sans rapport avec la localisation de leur direction générale et le contrôle de leur capital. »

Source : rapport du groupe de travail international sur la mondialisation : *« Mondialisation, changeons de posture »*, mars 2007

¹ Brussels European and Global Economic Laboratory ; audition du 18 octobre 2006.

² Audition du 17 janvier 2007.

Face à une réalité protéiforme, et compte tenu de l'aspect décisif du management, cette définition minimale a été proposée, faute de mieux, pour repérer l'existence d'un centre de décision : tout site où l'on trouve au moins un cadre ayant l'envergure nécessaire pour mener un projet international au sein du groupe considéré¹. Mais, alors que les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et leur faible coût, autorisent le développement de **directions « nomades »**, auxquelles il s'avère difficile de reconnaître une localisation précise, c'est peut-être là confondre le concept avec l'un des ses attributs.

Plus élaborée, **la notion de « centre de gravité »** (*barycentre*), notamment mise en avant, en 2000, dans le rapport « *L'entreprise et l'hexagone* » de l'inspection générale des finances², paraît de fait davantage exploitable ; les auteurs du rapport précité, d'ailleurs, notaient que cette notion semblait validée par l'ensemble des dirigeants, ce qu'ont effectivement paru confirmer les auditions de la mission commune d'information.

Il s'agit de définir le « **cœur décisionnel** » et l'ancrage national de entreprises en se fondant sur une **méthode de faisceau d'indices**, qui détaille des éléments aussi divers que la nationalité des états-majors, le droit gouvernant le contrat de société, la répartition géographique des différents centres de décision et des centres de recherche, les implantations industrielles lourdes, le poids relatif dans le chiffre d'affaires des marchés régionaux où intervient l'entreprise, la composition nationale de l'actionnariat, etc.

En outre, les évolutions enregistrées rendent difficile une approche trop systématique de la notion de « centre de décision économique secondaire » en tant qu'entité distincte du siège principal de l'entreprise mais habilitée à prendre des **décisions structurantes, notamment en termes d'allocations d'actifs**.

L'étude commandée à ce sujet par la mission commune d'information au cabinet Ernst & Young a d'ailleurs confirmé cette difficulté, en montrant la nécessité d'une analyse fine des organisations de chacun des grands groupes objets de ladite étude afin de déterminer où se situent leurs véritables sièges secondaires.

L'Agence française des investissements internationaux (AFII) corrobore cette analyse et a fait parvenir à la mission commune d'information des exemples qui font bien apparaître cette diversité, dans le cadre d'une étude évoquée *infra* sur l'attractivité de la France pour les quartiers généraux.

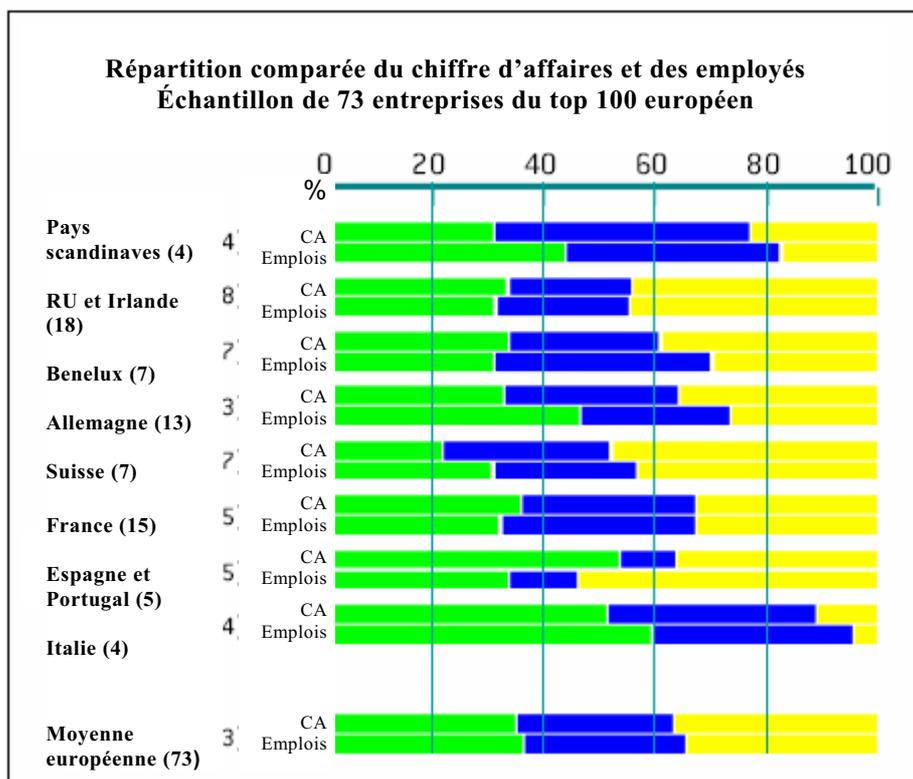
¹ Cette définition se trouve notamment mentionnée dans le rapport au Premier ministre de notre collègue député Sébastien Huyghe sur « l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux », octobre 2003.

² IGF, rapport de MM. Frédéric Lavenir, Alexandre Joubert-Bompard et Claude Wendling, septembre 2000.

4. Conséquence de la course aux talents et aux marchés : l'internationalisation des emplois suit globalement l'internationalisation du chiffre d'affaires

L'évolution de l'organisation des grandes entreprises tend à accroître la part des fonctions et de la chaîne de valeur qu'elles « internationalisent », c'est-à-dire qu'elles opèrent ou font opérer sur le territoire d'un pays autre que celui où est situé leur centre de décision économique principal.

Le centre de réflexion européen BRUEGEL¹ a analysé ce phénomène dans une note de juin 2006, « *Adieu champions nationaux* ». Cette étude montre une forte corrélation d'ensemble entre la proportion du chiffre d'affaires réalisée à l'étranger par les entreprises et la répartition de leurs employés, même si de fortes disparités demeurent au niveau des entreprises, voire au niveau de leur pays d'origine.



Légende



Pays d'origine Reste de l'Europe Reste du monde

¹ « Brussels european and global economic laboratory »

Le schéma ci-dessus, tiré de l'étude précitée, montre que pour les 73 groupes analysés, qui appartiennent tous au « top 100 » des capitalisations européennes, la répartition des employés sur les trois zones que sont le pays d'origine, le reste de l'Europe et le reste du monde est, « en moyenne », quasiment la même que celle de leur chiffre d'affaires sur les trois mêmes zones. Tout en demeurant prudente et en insistant sur les disparités qui demeurent si, au lieu de se placer à un niveau global, on raisonne au niveau de l'entreprise, l'étude y distingue une tendance de fond.

Entendu par la mission commune d'information le 18 octobre 2006, M. Nicolas Véron, auteur de l'étude, en a déduit qu'« *au fur et à mesure que les entreprises s'internationalisent, leurs effectifs s'internationalisent. En d'autres termes, le modèle mercantiliste selon lequel les ressources et emplois d'une entreprise sont concentrés dans un pays donné alors que celle-ci conquiert des marchés partout dans le monde peut être valable pour une structure donnée, mais pas sur l'ensemble des grandes entreprises* ».

Un tel constat est parfaitement cohérent avec les propos tenus par M. Denis Ranque, président-directeur général de Thales, qui a expliqué à la mission commune d'information que **l'essentiel des localisations à l'étranger de son groupe n'a pas été conduit pour des raisons de coût** (hormis les cartes électroniques et les logiciels), **mais pour des questions de proximité du client, afin de conquérir des marchés.**

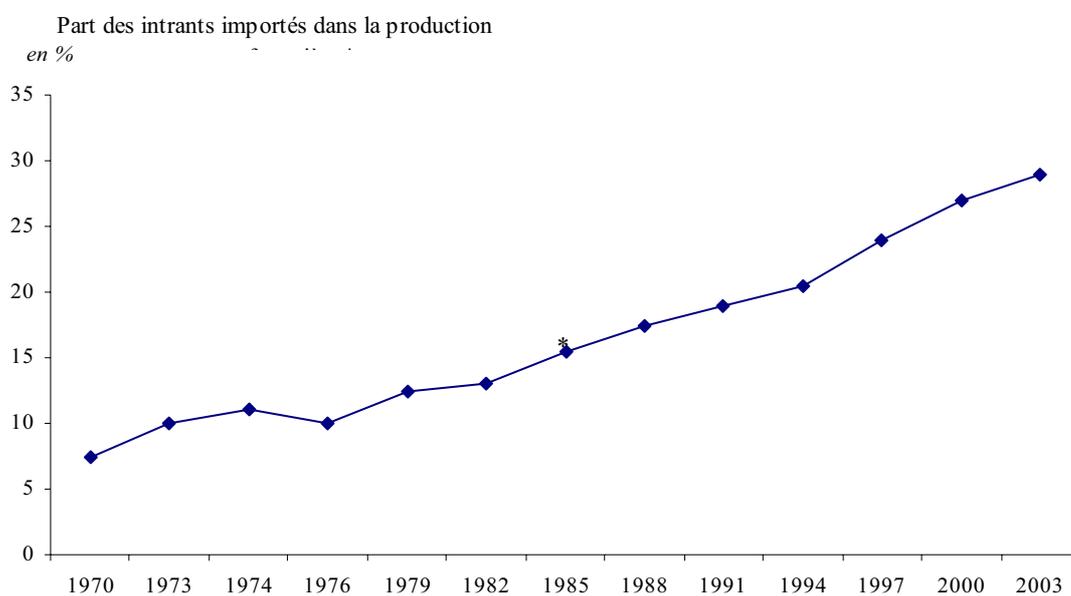
Le commerce extérieur : de plus en plus une affaire de groupes

« Le commerce extérieur de la France et les échanges intragroupe sont l'affaire d'un nombre limité de grands groupes industriels internationaux et d'une faible partie de leurs filiales. En 1999, les 210 plus grands réalisaient la moitié des échanges extérieurs de produits manufacturés et les 800 premiers les deux tiers et près de 90 % des échanges intragroupe. Les échanges intragroupe ont pris une place de plus en plus importante dans le commerce extérieur français. En 1999, ils représentaient 41 % des exportations et 36 % des importations de biens manufacturés. C'est la partie la plus dynamique des échanges. Son développement touche tous les secteurs industriels. Il n'a pas, pour autant, arrêté la croissance des échanges extérieurs classiques [...]

« Les groupes industriels internationaux, quelle que soit leur nationalité, organisent d'abord leurs échanges pour pénétrer les marchés des pays où ils sont implantés. Les groupes industriels étrangers qui s'implantent en France cherchent principalement à conquérir le marché français. Leur volonté est avant tout commerciale : 73 % de leurs importations intragroupe sont revendues en l'état sur le marché français. Dans cette stratégie, leurs filiales de commerce de gros installées en France occupent une place déterminante. Elles y acheminent près de la moitié des importations intragroupe de ces groupes industriels étrangers. En revanche, pour les filiales industrielles de ces groupes étrangers installés en France, commerce et activités productives sont équilibrés : 50 % de leurs importations intragroupe sont des biens réutilisés en France dans le processus de fabrication. »

Source : Boris Guannel et Claire Plateau; « Les échanges au sein des groupes industriels internationaux. Un levier pour leur stratégie industrielle » Le 4 Pages des statistiques industrielles n° 186, SESSI - direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP), janvier 2004

Les chaînes de production s'internationalisent



* Sur la base d'une moyenne pondérée des grandes économies de

Source : Banque mondiale, base de données des indicateurs du développement dans le monde ;
OCDE, base de données pour l'analyse structurelle.

II. LE DÉBAT AUTOUR DE LA NATIONALITÉ DE L'ENTREPRISE GLOBALE

Les chefs d'entreprise entendus par la mission commune ont été invités à répondre, en tout premier lieu, à la question : l'entreprise globale a-t-elle encore une nationalité ?

Même si le sens de la réponse ne faisait *a priori* pas de doute, il lui a paru intéressant de faire réagir les personnalités en fonction de leur expérience personnelle.

La mission commune d'information a cru bon de multiplier les citations afin de mieux restituer toute la richesse des témoignages et des analyses ainsi recueillies.

A. ACTIONNAIRES, GESTIONNAIRES DE FONDS ET MANAGEMENT : DES AGENTS ÉCONOMIQUES APATRIDES ?

Peut-on, effectivement, encore parler de nationalité d'une entreprise, quand ses marchés, ses actionnaires et son management sont, pour une large part, non nationaux et au moment où la pression des marchés tend à uniformiser ses modes de gestion ?

1. Des gestions sous étroite surveillance d'actionnaires aux attentes largement identiques

a) Des attaches territoriales rendues plus lâches avec le caractère international de l'actionnariat des grandes entreprises

Dernier en date de travaux nombreux sur le sujet, le récent projet de rapport du groupe de travail relatif aux groupes d'entreprises du Conseil national de l'information statistique¹ met en relief que **les grandes firmes, aujourd'hui, « se vivent comme internationales »**.

Les auteurs de ce document rappellent que, « *dans un contexte d'intensification des marchés et des économies, les entreprises établissent leur stratégie de développement à l'échelle internationale et non plus en référence au territoire français. Elles définissent leur marché et leur concurrence à l'échelle mondiale. Elles implantent des activités ou font des opérations de fusions-acquisitions dans des pays où elles tireront de leur activité un meilleur rendement. Les délocalisations sont un des éléments de cette stratégie. [...]*

¹ CNIS, projet de rapport du groupe de travail « Statistiques structurelles fondées sur les groupes d'entreprises et leurs sous-groupes », avril 2007.

« Ainsi, l'entreprise multinationale se pense d'abord globalement, c'est-à-dire dans son entièreté. Ses performances (résultats, bénéfice, rentabilité, etc.) sont toujours analysées d'abord globalement, car c'est globalement que l'entreprise prend tout son sens. La composante territoriale, lorsque l'entreprise est multinationale, n'apparaît en général que dans un second temps [...].

« En outre, la présentation que les entreprises font d'elles-mêmes et particulièrement de leur organisation dans leur communication (sites Internet, rapports annuels d'activité, etc.) est d'abord globale, mettant en avant les métiers, avant de prendre en compte, éventuellement, les territoires. »

Un tel **effacement de la composante territoriale de l'activité des firmes** est renforcé par le fait que, comme les mêmes auteurs le relèvent, *« les entreprises cotées voient leur valeur fixée sur des marchés financiers totalement mondialisés, tant du côté de l'offre que de la demande. Côté offre, les entreprises cotées sur un marché ne sont pas nécessairement des entreprises de la même nationalité, et peuvent même avoir une activité économique très réduite sur le territoire d'Etats où elles sont cotées. Côté demande, les acheteurs ne sont pas nécessairement résidents. Les non-résidents peuvent même avoir un rôle très important en volume sur le marché national. Les détenteurs d'actions peuvent ainsi être pour une grande part non résidents. Ainsi, la direction de la balance des paiements de la Banque de France estime à environ 40 % le taux de détention des entreprises du CAC 40 par des non-résidents¹. »*

De prime abord, cette dispersion de l'actionnariat paraît essentielle pour expliquer une certaine **déconnexion entre, d'une part, la nationalité de cotation d'une grande entreprise et, d'autre part, son comportement sur le territoire correspondant.**

En effet, dans la mesure où ce territoire s'avère plus ou moins largement distinct du lieu de résidence des actionnaires – c'est-à-dire du lieu de versement des dividendes –, on comprend que l'équipe dirigeante ne soit pas nécessairement appelée à porter une attention particulière à l'impact qui résultera, pour ledit territoire, des décisions économiques qu'elle arrête (notamment les restructurations, réductions d'effectifs, délocalisations, etc.) : en bonne logique, l'attitude réservée au pays de cotation, souvent le pays d'origine pourtant, n'a guère lieu d'être différenciée de celle qui est adoptée à l'égard des autres territoires où intervient l'entreprise, et cela d'autant moins que la dimension internationale de l'actionnariat de cette dernière se révèle importante.

Comme le notaient déjà nos collègues Denis Badré et André Ferrand dans leur rapport d'information fait en 2001 au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation

¹ Source : « La détention du capital des entreprises françaises du CAC 40 par les non-résidents de 1997 à 2002 », Bulletin de la Banque de France n° 124, 2004.

des compétences, des capitaux et des entreprises¹, « moins que jamais on ne peut assimiler les intérêts des entreprises à ceux des nations. Dans un monde où les conseils d'administration sont composés de plusieurs nationalités, où les intérêts des entreprises sont répartis sur l'ensemble du globe, on ne peut plus dire, selon l'expression consacrée, que "ce qui est bon pour General Motors est bon pour l'Amérique". Plus les entreprises seront internationales, moins elles pourront intégrer un ancrage national dans leur stratégie. Des dirigeants français d'entreprises majoritairement détenues par des actionnaires étrangers ne peuvent plus, dans cet univers concurrentiel, privilégier la France dans leurs choix stratégiques. »

b) *L'influence de la nationalité sur les décisions des entreprises réduite par la similitude des objectifs poursuivis par les actionnaires*

L'internationalisation de l'actionnariat, sa dispersion, en estompant l'ancrage géographique des entreprises, ne peuvent évidemment que contribuer à rendre ces dernières « insensibles » au destin des territoires. On peut toutefois s'interroger sur la réelle portée du phénomène, alors que, **d'une façon générale, la nationalité des actionnaires paraît tenir un rôle très modeste dans la prise de décisions des entreprises.**

En effet, selon M. Patrick Artus, directeur de la recherche et des études économiques et financières d'IXIS-CIB, auditionné par la mission commune d'information², du point de vue statistique, « il n'y a pas de lien entre la nationalité des actionnaires et le comportement des entreprises ».

M. Patrick Artus a fait observer que ce principe tendait à rendre fort délicat de « définir l'entreprise française puisqu'il n'est, sans doute, même pas possible de se référer à la structure de son capital, celle-ci n'ayant pas l'air de changer grand chose aux décisions de gestion et à la performance de la structure. [...] Cette réalité ne nous permet pas d'étayer la thèse selon laquelle la perte de contrôle au niveau de l'actionnariat induit quoi que ce soit. Nous avons également mené une analyse en fonction de la nature des investisseurs. Avoir des hedge funds est-il équivalent à avoir des assureurs ou des fonds de pension, par exemple ? Nous ne trouvons pas non plus de différence. [...] Des réponses théoriques peuvent être apportées, mais **il est difficile d'étayer, par des travaux empiriques, la position selon laquelle nous préférerions que les entreprises aient des capitaux français et leur siège social en France, que leur directoire soit composé de Français, etc.** Tout ceci, pour l'instant, ne donne pas lieu à des phénomènes empiriquement vérifiables. » **Ce raisonnement a bien sûr ses limites**, et mérite d'être contesté, notamment à la lumière des très fortes pressions exercées par des fonds spéculatifs sur la gestion et la stratégie de certaines entreprises : les exemples de Deutsche Börse, d'Euronext, et plus récemment d'ABN-Amro

¹ Rapport d'information n° 386 (2000-2001).

² Audition du 18 octobre 2006.

sont là pour le montrer, respectivement en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

En d'autres termes, les entreprises n'agissent peut-être pas toutes de la même manière quelles que soient leurs racines nationales mais, le cas de l'actionnariat familial et celui de l'actionnariat salarié mis à part¹, **chaque actionnaire attend de façon similaire un profit optimal, dans une naturelle indifférence aux questions de nationalité.**

Suivant le constat unanime formulé par les observateurs du marché boursier, actuellement, avec un horizon de placement très court, un actionnariat extrêmement volatil, notamment financier, défend une stratégie qui tend avant tout à créer de la valeur à son bénéfice, et qui le pousse à privilégier les opportunités immédiates plutôt que le potentiel de croissance des entreprises ; il est évident que **la poursuite de cet objectif, d'ailleurs légitime, tend *in fine* à restreindre le champ des décisions possibles, d'une firme à l'autre.**

De fait, le témoignage recueilli par la mission commune d'information auprès de M. Ernest-Antoine Seillière, président du conseil de surveillance de Wendel Investissement², recoupe très largement l'analyse précitée de M. Patrick Artus : *« une entreprise étrangère qui a pris le contrôle d'une entreprise française étudiera principalement si ses coûts de fonctionnement correspondent à une maximisation de la rentabilité de l'investissement effectué. L'entreprise ne prendra aucune décision qui ne sera pas alignée sur ces considérations. J'en ai fait l'expérience : des entreprises étrangères ont racheté des entreprises que nous détenions. Aucune modification de gestion ne s'est observée, car la rationalité et les éléments de constitution des coûts étaient déjà les meilleurs possibles. Je pense qu'il existe une grande indifférence au fait qu'une entreprise ait été rachetée par une entreprise étrangère, ou que son centre de décision ait franchi une frontière à la suite d'alliances. La question de la nationalité de l'entreprise s'apprécie de plus en plus en termes de compte de résultat. Je constate en outre que cette formule s'applique de plus en plus. En effet, la compétition s'étant mondialisée, il n'est plus possible de donner la préférence à des considérations de localisation nationales si la compétition indique de prendre des décisions autres. Il est possible de le regretter, mais cette situation s'est largement généralisée. [...] les décisions stratégiques de l'entreprise [...] sont commandées par l'obligation de l'entreprise de maximiser la rentabilité de ses investissements. »*

¹ Sur ces aspects, cf. infra.

² Audition du 17 janvier 2007.

c) L'internationalisation progressive de la composition des états-majors

A la dispersion internationale des actionnariats répond, en partie, la composition internationale des équipes dirigeantes.

D'emblée, il convient toutefois de noter que la configuration des états-majors, en termes de nationalité, paraît demeurer sans corrélation directe, au sein des firmes françaises, avec l'internationalisation des actionnaires. Tel était, du moins, l'enseignement de statistiques produites en 2000 par l'Inspection générale des finances¹.

Il n'en est pas moins vrai qu'une tendance à **l'internationalisation des équipes dirigeantes est aujourd'hui de plus en plus perceptible dans le paysage économique.**

La toute récente étude publiée par le cabinet Korn/Ferry International sur l'évolution de la composition des organes dirigeants des sociétés du CAC 40² le révèle avec netteté s'agissant des grandes entreprises françaises : alors qu'en 1995 la proportion de non Français parmi les administrateurs de ces sociétés se montait à 14 %, cette proportion a atteint 26 % en 2006, soit un **quasi-doublement en une dizaine d'années.**

Le cas du groupe anglo-néerlandais Unilever, qu'une délégation de la mission commune d'information a pu observer lors de son déplacement aux Pays-Bas³, témoigne de la même évolution : alors qu'à l'origine les managers du groupe relevaient principalement des nationalités néerlandaise et britannique, on dénombre à présent pas moins de 24 nationalités dans le « top 120 » de ses cadres dirigeants.

¹ *Le tableau suivant rend compte de l'incidence limitée de l'internationalisation du capital sur la composition nationale des états-majors des grandes multinationales françaises.*

Evolution	1990	2000
Part de capital détenue par des actionnaires français (<i>moyenne</i>)	85 %	57 %
Part de capital détenue par des actionnaires non financiers français (industriels, salariés, familles, fondateurs, Etat, fondations, etc.) (<i>moyenne</i>)	48 %	36 %
Part de capital détenue par des investisseurs financiers (<i>moyenne</i>)	28 %	58 %
Entreprises ayant un président exécutif français	100 %	100 %
Entreprises ayant un président non exécutif français	89 %	100 %
Nombre de Français au conseil d'administration (<i>moyenne sur 10 membres</i>)	8	8

Source : IGF, « L'entreprise et l'hexagone », rapport de MM. Frédéric Lavenir, Alexandre Joubert-Bompard et Claude Wendling, septembre 2000

² *Korn/Ferry International, « Les sociétés du CAC 40 : Comment sont-elles dirigées et qui les dirige ? » Etude comparative 1995/2006 », avril 2007.*

³ *Entretien à Rotterdam du 26 avril 2007.*

D'un point de vue global, **l'attachement national des entreprises ne peut que se trouver affaibli par ce phénomène de « cosmopolitisation » de leurs managements.** En effet, comme « l'internationalité » des actionnariats, celle des états-majors constitue par définition un facteur de dilution de la nationalité des entreprises, et sans doute ceci est-il plus riche d'incidences que cela. La nationalité des actionnaires, comme on l'a vu, dans la mesure où elle ne conditionne pas les attentes de ces derniers, n'influe guère, en conséquence, sur les choix de l'entreprise ; leur internationalisation ne modifierait donc pas fondamentalement la donne.

En revanche, comme plusieurs des auditions menées par la mission commune d'information le confirment, **la nationalité des membres de l'état-major, plus globalement la culture dont ils se trouvent issus, sont de nature à exercer une forme de « surdétermination » de leurs décisions économiques.**

Pour l'exprimer d'une manière simple, un actionnaire de type financier, ès qualités, paraît plus naturellement « apatride » qu'un dirigeant n'y est porté. Car on voit mal comment, au-delà des calculs rationnels et objectifs visant à la maximisation de la productivité et du rendement, n'interviendrait pas, s'agissant des dirigeants, une dimension proprement affective, liée à l'appartenance à un pays, à une culture – autrement dit, même sous la manifestation la plus diffuse : un patriotisme.

A tout le moins, on peut penser que **le facteur national peut entrer en ligne de compte** pour certaines personnalités et dans certains cas, quand ce ne serait qu'au titre de critère ultime d'arbitrage, **au moment de choisir entre des solutions multiples offrant des perspectives de rentabilité à peu près équivalentes.**

L'étude Korn/Ferry précitée, d'ailleurs, signale que la majorité de nos entreprises demeure encore très marquée par une culture managériale française. Pour s'en tenir à l'aspect de la nationalité, c'est là ce que tendaient à indiquer les résultats d'une enquête conduite en 2005 par la société Top Management France, selon lesquels **seuls 5 % des présidents-directeurs généraux des entreprises françaises étaient de nationalité étrangère.** La tendance au « conservatisme » national, il est vrai, semble en ce domaine répandue : aux Etats-Unis, à peine 2 % des dirigeants des 500 plus grandes entreprises relèvent de nationalités non américaines et, en Allemagne, seuls deux groupes sur les trente que rassemble l'indice Dax sont dirigés par une personne non allemande.

Les exceptions à ce modèle¹ sont d'autant plus remarquables qu'elles sont rares. Les postes de « seconds numéros » – l'entourage des PGG (membres exécutifs, directeurs généraux) – sont « internationalisés » davantage que celui des « numéros un ».

¹ Par exemple M. Patrick Cescau, de nationalité française, à la tête du groupe Unilever ; M. Peter Brabeck, un Autrichien, à celle du groupe Nestlé ; ou encore Mme Indra Nooyi, d'origine indienne, dirigeant PepsiCo.

2. La « financiarisation » de l'économie

L'apparition, à partir des années 1980, d'une sphère financière de plus en plus autonome, sous l'effet du décloisonnement des marchés financiers, de la déréglementation des barrières à l'entrée et de la désintermédiation, a progressivement suscité un phénomène que les observateurs du monde économique qualifient communément de « financiarisation de l'économie ».

Ce phénomène est allé de pair avec la montée en puissance de nouveaux acteurs, à la logique, au comportement et à l'horizon différents : fonds communs de placements (FCP) et sociétés d'investissement à capital variable (SICAV), fonds de pension, sociétés d'assurances, fonds de capital investissement (private equity) ou fonds spéculatifs (hedge funds).

a) L'impact des acteurs financiers « classiques » sur la gestion des entreprises

Les acteurs financiers « classiques » (organismes de placement collectif en valeurs mobilières – OPCVM –, fonds de pension et assureurs-vie) **influencent réellement, quoique souvent de façon diffuse, la gestion des entreprises**. Les gérants d'OPCVM actionnent généralement le levier de la vente de leurs actions, et les fonds de pension peuvent recourir à la pression directe sur les dirigeants, ils ne cherchent toutefois pas, le plus souvent, à intervenir directement sur les décisions des managers.

En application de la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, **les sociétés de gestion de portefeuille doivent également exercer leurs droits de vote** dans les assemblées générales des sociétés dont les OPCVM qu'elles gèrent détiennent des titres, ou justifier leur abstention. Compte tenu de leur poids dans l'actionnariat, elles tendent de fait à exercer une plus grande influence sur les décisions d'assemblée générale. On constate ainsi qu'elles attachent une importance particulière à certaines catégories de résolutions¹, et expriment des votes d'opposition sur des cumuls de mandats jugés excessifs, des augmentations de capital sans droit préférentiel de souscription, des plans de stock-options estimés trop généreux, ou sur l'adoption de bons de souscription d'actions « anti-OPA ».

Toutefois, les gérants de fonds ont en commun à la fois un objectif de maximisation du rendement de leur portefeuille de titres et une prise en compte des entreprises en tant qu'actifs financiers dont il convient d'optimiser le rendement (mesuré par le ROE, *return on equity*).

De ce fait, ces investisseurs prennent leurs décisions de façon à obtenir un rendement au moins égal à celui d'un autre placement effectué sur le marché avec un risque équivalent. Ils exigent donc une rémunération du

¹ Cf. le rapport de l'Autorité des marchés financiers sur la politique de vote et l'exercice des droits de vote en 2005 par les sociétés de gestion, publié dans la revue mensuelle de l'Autorité de mars 2007.

capital fixée *ex ante* par les conditions du marché (les fameux 15 % de ROE devenus une espèce de norme pour les sociétés cotées) et non *ex post* par rapport à la performance de l'entreprise au terme de son exercice.

Cette exigence a été à l'origine des stratégies de nombreuses entreprises cotées tendant, depuis les années 1990, à « créer de la valeur pour l'actionnaire » (*shareholder value*), ce qui s'est très souvent traduit par les recentrages, délocalisations et recours à la sous-traitance décrits supra¹.

b) L'apparition de fonds, aux comportements plus interventionnistes et plus « courtermistes »

L'évolution récente des marchés, si elle n'a pas remis en cause le rôle dominant des acteurs financiers, est marquée par la montée en puissance des fonds de capital investissement et des fonds spéculatifs, laquelle n'a pas été sans susciter une émotion tant au sein du grand public que de dans l'univers politique.

En effet, ces investisseurs se montrent beaucoup plus interventionnistes que la plupart des gérants de fonds mutuels, de fonds de pension ou d'assurance-vie. Leur arrivée au sein du capital d'une entreprise peut donc présenter, en soi, un caractère déstabilisant. Il convient toutefois de bien les distinguer car ils n'ont pas le même horizon et donc le même comportement.

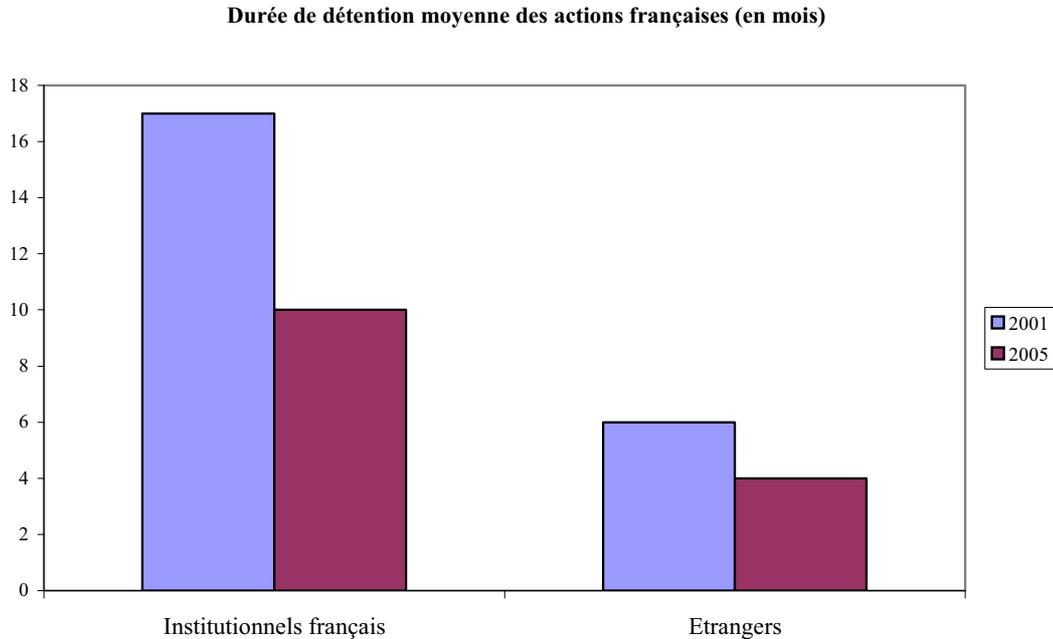
Les **fonds spéculatifs** (*hedge funds*), aux stratégies par ailleurs très diverses, visent un bénéfice important et à court terme, généralement en profitant d'anomalies temporaires du marché. Or, tant l'importance et la soudaineté des flux financiers en jeu que l'agressivité de l'attitude de certains fonds peuvent déséquilibrer des entreprises et forcer à leur réorganisation, voire à leur disparition. La récente intrusion du fonds britannique TCI au sein du capital de la banque néerlandaise ABN AMRO, à hauteur de 1 %, qui va très probablement conduire soit à son acquisition par la banque Barclays soit à son démantèlement, en constitue une éloquente illustration.

Mais, même sans atteindre de telles extrémités, les allers et retours à bref délai de ces investisseurs au capital des sociétés cotées changent la donne sur les marchés et présentent un risque pour les dirigeants.

Comme l'a souligné M. Patrick Artus, directeur de la recherche et des études économiques et financières d'Ixis Corporate Investment Bank, lors de son audition par la mission commune d'information, le 18 octobre 2006, « *des données démontrent qu'un assureur-vie détient des actions, en moyenne, pendant quatre ans tandis qu'un fond spéculatif les détient environ trois mois. Etant donné que la part [de ces fonds] sur les marchés financiers ne cesse d'augmenter – ils représenteraient plus de la moitié des flux sur Euronext –, nous constatons une domination de plus en plus grande des investisseurs dont*

¹ Voir par exemple le rapport de Dominique Plihon au nom du Commissariat général du plan, « *Rentabilité et risque dans le nouveau régime de croissance* » (octobre 2002).

l'horizon de programmation est le plus court ». Il en a conclu que l'horizon des investisseurs, donc des dirigeants d'entreprise, se réduisait, les acteurs des marchés raisonnant désormais à l'échéance du trimestre, ce que tend à confirmer le graphique ci-après.



Source : Banque de France

Les **fonds de capital investissement**, qui se subdivisent eux-mêmes en plusieurs métiers (en particulier capital-risque, capital développement et capital transmission, dit aussi LBO en fonction de l'expression anglaise servant à les qualifier de *Leveraged buy out*), ont généralement une perspective de moyen terme, de trois à cinq ans. M. Jacques Garaïalde, directeur exécutif de l'emblématique fonds KKR, entendu par votre rapporteur le 27 mars 2007, a même indiqué que la durée de présence moyenne de son fonds au capital des entreprises dans lesquelles il a investi depuis son origine s'élevait à 7 ans.

Même si ces acteurs ont de très fortes exigences en termes de rentabilité, la démarche, qui s'appuie sur des études en amont très poussées effectuées par des cabinets de conseils en organisation¹, se veut le plus souvent amicale et associe l'équipe de direction sur la base d'objectifs précis. Lors de son audition par votre rapporteur, M. Jacques Garaïalde a souligné que

¹ M. Patrick SAYER a ainsi déclaré, lors de son audition du 8 février 2007 : « Chaque fois que nous investissons dans une entreprise, nous le faisons sur la base d'un business-plan très détaillé, appuyé par les plus grands experts stratégiques (McKinsey, BCG...) qui procèdent à des analyses sur 4 à 5 ans. Nous sommes capables de dire très en amont s'il faut que l'entreprise fasse légèrement évoluer sa palette de métiers pour conserver ses forces. C'est pour cette raison que j'ai tendance à croire que, en moyenne, nous devons délocaliser moins que les autres entreprises ».

les deux principales opérations de KKR en France, sur les sociétés Legrand et Pages jaunes, s'inscrivaient bien dans un tel cadre.

c) Les dangers d'une vision trop manichéenne

La presse s'est faite suffisamment l'écho des pratiques, parfois brutales, des fonds d'investissements - au sein desquels il conviendrait d'opérer des distinctions et d'éviter des amalgames - pour que la mission se contente, à ce stade, de donner la parole aux représentants de la profession en vue de souligner que **la réalité est plus complexe et qu'il faut se garder de toute vision simpliste.**

Entendu par la mission commune d'information¹, M. Patrick Sayer, président de l'Association française des investisseurs en capital (AFIC), considère que ces fonds pouvaient même être considérés comme une chance pour la conservation de certains centres de décision en France, tant pour certaines entreprises familiales nécessitant des capitaux supplémentaires pour se maintenir sur le marché français et sur le marché européen que pour des branches d'activités cédées par des conglomérats français. Il a ajouté avoir observé qu'à l'issue de la cession de leur participation par ces fonds, au bout de quelques années, l'entreprise continuait son existence avec la même direction dans « 90 à 95 % des cas ».

Il a donc invité les membres de la mission commune d'information à ne pas considérer ces investisseurs comme des agents de transfert de centres de décision à l'étranger : « *les fonds d'investissements sont en réalité une chance pour la conservation des centres de décisions en France. Nous sommes aujourd'hui confrontés à un moment historique où se conjuguent deux phénomènes : d'une part, certaines entreprises familiales n'ont pas une dimension européenne et ont besoin de capitaux supplémentaires et de nouveaux relais capitalistiques pour se maintenir sur le marché français et sur le marché européen. D'autre part, des grands groupes qui étaient à l'origine des conglomérats français et dont le core business devient international sont amenés à céder les éléments de ce conglomérat en France qui ne font pas partie de leur cœur de métier. Il faut donc trouver des relais de financement à ces deux catégories d'entreprises.* »

Prenant un exemple concret, il précise que « *la proposition que nous faisons à ces entreprises à la recherche de moyens de financement leur permet de traverser cette épreuve souvent difficile que constitue la sortie d'un groupe pour se concentrer sur ses forces. Il s'agit de faire en sorte que cette entreprise devienne un pôle de consolidation autour d'elle plutôt qu'un élément de la consolidation d'une entreprise étrangère. Par exemple, si Carlyle et Eurazeo n'avaient pas investi dans Terreal, une entreprise de tuiles sortie du giron de Saint-Gobain, cette société aurait été reprise par Wienerburger, un groupe autrichien. A moyen terme, le centre de décisions de Terreal aurait disparu et les savoir-faire exceptionnels de cette entreprise en*

¹ Le 8 février 2007.

matière de R&D et les générations de nouveaux produits auraient été progressivement transférés vers l'Autriche. »

Il est revenu sur l'affaire Arcelor–Mittal pour démontrer que l'intervention des fonds aurait pu, en quelque sorte changer le cours de l'Histoire : *« Il y a deux ans, Eurazeo s'était intéressé à Arcelor, que nous considérons comme une entreprise mal gérée. Les moyens d'Eurazeo étaient alors insuffisants, mais une opération aurait été envisageable en collaboration avec un fonds étranger. Si nous étions allés jusqu'au bout de ce projet, Arcelor serait aujourd'hui un groupe partiellement français, partiellement luxembourgeois et partiellement belge. Ses centres de décisions et ses pôles technologiques auraient conservé une prépondérance européenne, alors que cette entreprise devient aujourd'hui un élément d'un ensemble dont le centre de pilotage est indien et que contrairement aux assurances verbales qui ont été données, on est aujourd'hui en train de fermer les usines implantées en Belgique. »*

Symétriquement, M. Patrick Sayer a pris un exemple montrant que l'intervention des fonds d'investissement même en partie étrangers aurait pu maintenir des centres de décision en France. Ainsi *« dans le cadre du début de démantèlement de Vivendi. Il fallait trouver des actifs à vendre pour respecter les échéances. Un des premiers actifs cédés était l'activité édition scolaire de Vivendi, Vivendi Universal Publishing. Cet éditeur était l'un des trois premiers à l'échelle mondiale sur ce segment. Il était le seul à publier des ouvrages en français, en anglais, à la fois en Angleterre et aux Etats-Unis, en Espagne, au Portugal et au Brésil. Il avait donc acquis les savoir-faire propres à chacun de ces grands pays, et avait donc la possibilité de prendre le meilleur des différents programmes ou méthodes pédagogiques à travers le monde pour les transposer en France.*

A l'époque, la puissance publique avait une vision défavorable des fonds d'investissements. Nous avons proposé un consortium dans lequel Eurazeo était majoritaire et dans lequel participait Carlyle, mais les pouvoirs en place ont jugé préférable de permettre à un groupe français de reprendre des actifs français. On a alors en réalité organisé le dépeçage de ce groupe mondial car les actifs étrangers sont repartis dans leurs pays, alors qu'une équipe de management française aurait eu la possibilité de contrôler un ensemble mondial à partir de Paris. »

A partir de ces cas d'espèce, et notamment des regrets exprimés à propos d'Arcelor, la mission commune d'information attire l'attention sur **les dangers d'une vision trop manichéenne**. Un fonds d'investissement a pour ambition, en principe, de rationaliser des structures, ce qui ne passe pas nécessairement par des démantèlements, car le but ultime c'est de gagner de l'argent en redynamisant l'entreprise.

Il peut en aller de même pour ce qui concerne les fonds spéculatifs qui, pour déconnectée de la vie de l'entreprise que puisse paraître leur action, constituent avant tout de remarquables détecteurs d'anomalies de

marché. Dans leur récent ouvrage « *Le grand méchant marché* »¹, MM. Augustin Landier et David Thesmar, s'appuyant sur les travaux de l'économiste Stephen Ross, professeur au Massachusetts institute of technology (MIT), ont comparé les acteurs des marchés financiers à « *des brebis erratiques, peu informées et peu rationnelles, [achetant et vendant] un peu au hasard chaque jour en bourse* ». Mais, poursuivent les auteurs, « *ce qui fait la justesse des prix, ce n'est pas que les brebis sont collectivement inspirées à rester sur le bon chemin : ce sont les loups à l'affût qui sautent sur les brebis quand elles s'écartent trop du chemin du « juste prix »* ». Dans ces marchés fluides, **les fonds spéculatifs jouent le rôle des loups ou des « chiens de garde »** veillant à ce que les brebis restent proches des « vraies » valeurs des entreprises. Stephen Ross a d'ailleurs montré que l'objectif était largement atteint puisque, si l'on admet que les écarts de cours sont représentés par la somme des bénéfices des fonds spéculatifs (soit le nombre de brebis croquées par les loups), les erreurs représentent moins de 1 % de la valeur totale des entreprises cotées en bourse. **La fonction de « régulateur » des « hedge funds » s'exercerait donc correctement.** La mission ne fait évidemment pas sienne cette vision cynique, mais estime indispensable d'en rappeler la logique.

Il n'en reste pas moins que les stratégies aussi risquées qu'opaques de nombre de ces fonds (qui, au nombre de 900, disposeraient d'environ 1.200 milliards d'euros d'actifs) font courir un **risque au système bancaire.** Dans ce contexte, la réflexion sur la rédaction d'un « code de conduite » de ces acteurs, à propos duquel le G8 finances de Potsdam n'a pu s'entendre le 20 mai 2007, gagnerait à être poursuivie et concrétisée.

B. CENTRES DE DÉCISION : DES RACINES ET DES AILES

Compte tenu des tendances lourdes aboutissant à une homogénéisation, sinon à une **standardisation des modes de gestion**, telles qu'elles viennent d'être décrites, et malgré les quelques résistances encore décelables, on pourrait penser que la nationalité des entreprises ne représente plus, aujourd'hui, qu'un aspect relativement secondaire pour des firmes globales.

Tout au plus s'agirait-il d'une sorte de survivance, sans véritable enjeu, d'un temps désormais dépassé, ou sur le point de l'être : celui des frontières étatiques étanches, des différences culturelles irréductibles et des organisations productives intégrées et centralisées.

Les grandes entreprises, de taille mondiale du moins, n'auraient plus de rattachement territorial que superficiel pour ce qui concerne leur centre de décision, parfois éclaté voire nomade, et, pour ce qui concerne l'organisation

¹ Augustin Landier et David Thesmar, *Le grand méchant marché. Décryptage d'un fantasme français*, Flammarion, 2007.

productive, un « centre de gravité »¹ à géométrie variable, modulable en tant que de besoin, à coup de délocalisations, susceptible de changement pour n'importe quel autre territoire qui paraisse davantage efficient en vue de la plus grande profitabilité.

Les auditions qu'elle a menées ont confirmé à la mission commune d'information que la réalité, bien sûr, s'avère globalement très éloignée de ce schéma.

Les firmes globales étendent pour ainsi dire leurs ailes sur tous les continents, mais elles **n'en conservent pas moins des racines, des racines nationales et mêmes culturelles. La culture d'entreprise**, qui participe à ce titre au dynamisme de l'entreprise, se **nourrit de la culture nationale, qui constitue donc un facteur des performances de l'entreprise.**

La mission commune d'information fait sienne ici l'analyse qu'a présentée devant elle M. Gérard Mestrallet, président-directeur général du groupe Suez et président de Paris Europlace² : *« On a de plus en plus tendance à dire que les entreprises internationales finissent par se ressembler, que les sièges sociaux peuvent se situer n'importe où dans le monde, que les motifs qui conduisent des entreprises à prendre leurs décisions sont du même ordre partout car les actionnaires sont les mêmes. Ce n'est pas du tout mon point de vue. Il existe certes des facteurs de convergence entre les entreprises internationales, mais les facteurs propres à la nationalité d'une entreprise subsistent, voire se renforcent dans certains cas. Effectivement, les normes culturelles anglo-saxonnes sont de plus en plus dominantes, ce qui tend à la création de l'entreprise globale, qui n'est nulle part. Les normes comptables anglo-saxonnes vont de plus en plus s'imposer à tous. En outre, les règles de corporate governance, qui ont été dictées par les anglo-saxons, ont été adaptées au "terroir" [...]. Par ailleurs, l'actionnariat des entreprises cotées en bourse est très dispersé. Pour autant, les facteurs de différenciation subsistent. »*

Le facteur national, dans toutes ses dimensions – économiques, géographiques et surtout culturelles –, **apparaît comme un élément important** si ce n'est déterminant lorsque les critères économiques rationnels ne débouchent pas sur des choix évidents.

1. Nationalité objective et identité subjective des entreprises

Outre que les entreprises ne décident pas au hasard des pays d'implantation de leurs centres de décision, leurs racines nationales, d'ailleurs parfois complexes à déterminer depuis l'extérieur, conservent un rôle qu'illustrent, à la fois, le comportement positif de l'actionnariat de type

¹ Sur cette notion, cf. infra.

² Audition du 19 octobre 2006.

familial et, à certains égards comme en creux, le cas des fonds d'investissement.

a) La nationalité des entreprises, une réalité de la sphère économique dont les incidences sont toutefois débattues

(1) En dépit de la mondialisation, une pertinence non contestée

Des nombreuses enquêtes qui ont été conduites sur le sujet, une conclusion unanime se dégage : **les phénomènes de mondialisation de l'économie n'ont pas évacué la nationalité des entreprises** ; le concept recouvre toujours une réalité. Auteur de la dernière en date de ces investigations, le groupe de travail relatif aux groupes d'entreprises du Conseil national de l'information statistique¹ déjà cité note ainsi que, même si les grandes firmes « *se considèrent comme multinationales, cela ne signifie pas toutefois que la notion de nationalité n'a plus de sens. Les témoins interrogés dans le cadre du groupe de travail se sont exprimés en ce sens, y compris les représentants des entreprises multinationales.* »

C'est à un constat identique qu'était parvenu, en 2000, le rapport déjà cité *L'entreprise et l'hexagone* de l'inspection générale des finances² : « *la plupart des dirigeants [...] ressentent fortement cet ancrage national et [la] notion de centre de gravité, dans sa réalité quotidienne [...]* » ; ils « *estiment que l'internationalisation croissante de l'économie n'empêche pas les entreprises de conserver une forte identité nationale* ». Tout au plus, ce rapport faisait état de l'observation émise par plusieurs chefs d'entreprise selon laquelle « *les entreprises de la nouvelle économie qui ne possèdent pas d'actifs en dehors des hommes et du savoir sont souvent plus spontanément transnationales que les entreprises de l'économie traditionnelle qui conservent une forte identité locale* ». Le rapport publié par le Commissariat général du Plan sur « *la nouvelle nationalité de l'entreprise* »³, l'année précédente, n'avait pas conclu différemment.

Malgré les discours ambiants sur la fin de la nationalité des firmes, c'est donc sans véritable surprise que **les auditions auxquelles a procédé La mission commune d'information sont venues étayer la thèse de la persistance de la notion comme donnée vivante**. M. Louis Gallois, président du comité exécutif d'EADS⁴, a par exemple déclaré : « *Je ne crois pas à la culture hors-sol pour les entreprises. [...] même si nous visons une présence mondiale sur des marchés mondiaux, les entreprises ont tout de même une identité nationale. Ainsi, personne ne peut nier que Boeing est une entreprise américaine.* » M. Ernest-Antoine Seillière, président du conseil de surveillance

¹ CNIS, projet de rapport du groupe de travail « *Statistiques structurelles fondées sur les groupes d'entreprises et leurs sous-groupes* », avril 2007.

² IGF, rapport de MM. Frédéric Lavenir, Alexandre Joubert-Bompard et Claude Wendling, septembre 2000.

³ Rapport du groupe présidé par M. Jean-François Bigay, *La documentation française*, 1999.

⁴ Audition du 17 janvier 2007.

de Wendel Investissement¹, a témoigné dans le même sens sur ce point : *« Chaque entreprise a incontestablement une nationalité. [...] Si les critères se sont diversifiés, les entreprises conservent cependant toujours une nationalité. Celle-ci est toujours assez marquée, et il est impossible d'y échapper : une entreprise est nécessairement belge ou italienne, par exemple. »*

Dans leur rapport précité de 2001 sur l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises, nos collègues Denis Badré et André Ferrand écrivaient déjà que *« si l'internationalisation du capital des entreprises et l'éclatement de leur localisation rend l'établissement d'un lien exclusif entre telle entreprise et telle nation de plus en plus difficile, en dehors de certains cas très spécifiques, l'entreprise apatride n'existe pas. La quasi totalité des multinationales, leurs actionnaires, leurs équipes de direction restent in fine enracinées dans une nation. [...] La mondialisation n'efface donc pas la nationalité des entreprises, tout comme elle n'efface pas les fragmentations nationales des territoires, tant de fait que de droit, liées aux sensibilités culturelles, à l'organisation des tissus économiques, ou à la réglementation administrative et fiscale. Elle crée en revanche un nouveau contexte dans lequel on ne peut plus identifier l'économie nationale aux entreprises nationales. »*

(2) Au-delà de l'existence reconnue, des effets discutés

Si la reconnaissance de la nationalité comme attribut effectif des entreprises ne fait guère l'objet de discussions, la question des incidences de cette notion sur la vie économique se présente sous un tout autre jour. **Vivace, la nationalité des firmes a-t-elle pour autant des conséquences sur la marche de l'entreprise² ? Sur ce thème, les témoignages recueillis par La mission commune d'information s'avèrent fortement contrastés.**

Pour certaines des personnalités auditionnées, la nationalité des grandes entreprises, désormais, ne pèse plus que de peu, voire d'aucun poids, dans l'élaboration de leurs décisions économiques. C'est une opinion qu'a particulièrement développée M. Ernest-Antoine Seillière, précité. A ses yeux, en effet, si *« les caractéristiques propres à une nationalité s'observent dans la vie quotidienne : sa langue, ses habitudes ou la nature des contacts établis [...], ces éléments n'influent guère sur les décisions stratégiques de l'entreprise »* ; pour une firme, *« la nationalité [...] définit un ensemble d'habitudes culturelles, mais les décisions elles-mêmes dépendent avant tout de la rationalité économique. La nationalité particulière d'une entreprise pourrait éventuellement permettre de repousser une décision, par des mesures interventionnistes, diverses pressions ou une prise de conscience des*

¹ Audition du 17 janvier 2007.

² Il convient d'excepter du débat certains cas très particuliers, où les effets de la nationalité des entreprises sont manifestes, comme celui du transport aérien, dont la réglementation en vigueur, à travers la notion de droits de trafic, fait directement produire à la nationalité des compagnies des conséquences majeures pour l'exploitation. Cf. l'exposé présenté à cet égard par M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France-KLM, lors de son audition du 14 février 2007 par la mission commune d'information.

conséquences sociales. Cependant, il ne peut s'agir que d'un report temporaire, quelle que soit la nationalité de l'entreprise¹. » Une vision analogue du sujet a été donnée par M. Jean-Philippe Cotis, économiste en chef du département des affaires économiques de l'OCDE² : « L'entreprise a pour objectif de satisfaire les besoins de ses clients et de réaliser des profits ; le paramètre national n'exerce pas nécessairement de réel impact, notamment dans le cas des multinationales. Le lien entre la nationalité de l'entreprise et la nature de ses stratégies est relativement distendu, dans beaucoup d'entreprises de ce monde globalisé. »

A l'inverse, pour d'autres, la composante nationale demeure pleinement pertinente pour comprendre le comportement des entreprises, et reste à l'œuvre dans la définition de leurs stratégies. C'est l'analyse qu'a défendue, entre autres, M. Gérard Mestrallet³, en déclarant ne pas ne prêter foi à la viabilité de « "l'entreprise de nulle part", type américaine, qui appliquerait exactement les mêmes normes et règles partout dans le monde. Je crois que ce système ne marche pas bien car il ne s'applique pas à la réalité locale, nationale, voire continentale. » En appelant pour EADS à un dépassement des nationalités *stricto sensu*, au profit d'un référent identitaire élargi au plan européen, M. Louis Gallois n'a pas contredit ce point de vue.

M. Jean Peyrelevade⁴ a détaillé les enjeux de cette appartenance de chaque entreprise à une nationalité précisément identifiée : « *Le centre de décisions, qui décide des implantations, de la politique d'investissement, du développement des laboratoires de recherches et des problèmes de recrutement, étant d'une nationalité donnée, a une facilité particulière pour discuter avec le pouvoir politique correspondant et donc à respecter, dans sa logique globale d'entreprise, ce qu'il peut respecter légitimement des intérêts nationaux.* »

L'étude précitée du CNIS rejoint cette analyse puisque, selon les chefs d'entreprise entendus par le groupe de travail, le facteur national « *explique de fait certaines décisions de l'entreprise : des fonctions de l'entreprise considérées comme stratégiques ne seront pas délocalisées hors du pays-nationalité alors même qu'une logique purement économique aurait favorisé une délocalisation. Plus généralement, au dire de plusieurs témoins auditionnés, la nationalité d'un groupe détermine souvent sa culture, son mode de gouvernance.* »

Pour la mission commune d'information, il ne fait pas de doute que le lien de nationalité qui attache une entreprise à un pays, malgré tous les facteurs contemporains tendant à relativiser ce lien, influence, à des degrés variables selon les cas, les choix de cette entreprise.

¹ On a déjà cité le raisonnement par lequel M. Ernest-Antoine Seillière conclut que « la nationalité de l'entreprise s'apprécie de plus en plus en termes de compte de résultat ».

² Audition du 19 octobre 2006.

³ Audition du 19 octobre 2006.

⁴ Audition du 20 septembre 2006.

b) *La nationalité d'une entreprise, une donnée à déterminer à partir d'un faisceau d'indices*

(1) La distinction entre siège social et centre de décision

En première analyse, la nationalité des entreprises est conditionnée par la localisation du siège social – dont la mention doit légalement figurer dans les statuts¹ afin de permettre l'immatriculation – qui détermine le droit applicable². Le domaine de la loi du lieu du siège social, soit la *lex societatis*, est large puisque celle-ci a vocation à régir la constitution, le fonctionnement et la fin (dissolution ou liquidation) de la société, le lieu où doivent être accomplies les formalités légales de publicité, ou les tribunaux compétents pour connaître des litiges concernant la société ou ouvrir une procédure collective.

Cependant, comme l'a fait remarquer notre collègue député Sébastien Huyghe dans son rapport sur « *l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux*³ », on voit bien, en la matière, la limite du raisonnement strictement juridique : comment envisager sérieusement le groupe Renault-Nissan, dont le siège social est pourtant situé aux Pays-Bas, comme un groupe de nationalité néerlandaise ?

Le droit français lui-même, confronté à des situations de ce type, a été conduit à dégager, à travers la jurisprudence, la notion de **siège social réel**, comprise comme désignant le lieu de direction effective de la société⁴, c'est-à-dire, en pratique, le lieu où se réunissent les organes de direction de l'entreprise, où se prennent les décisions stratégiques qui engagent celle-ci, où les principaux contrats sont signés, *etc.*

Le lieu du siège social est présumé être celui du siège statutaire (ou siège d'immatriculation), mais il s'agit d'une **présomption simple** qui peut être renversée par la preuve de faits contraires. Le siège statutaire « officiel » peut donc se résumer à une adresse, la domiciliation fictive des états-majors, mais **être distinct du siège réel**, déterminé *in concreto* selon la technique du « faisceau d'indices » et qui se révèle **très proche de la notion de centre de décision économique**.

Cette théorie du siège réel, qui était appliquée par l'Allemagne jusqu'à la fin de 2006, incite dans les faits les entreprises à faire coïncider leur siège statutaire et le lieu de leur administration centrale. **Certains Etats de l'Union européenne** (en particulier le Royaume-Uni) **font cependant prévaloir le seul critère du siège d'immatriculation** et admettent donc la

¹ L'article 1835 du code civil dispose ainsi que les statuts « déterminent, outre les apports de chaque associé, la forme, l'objet, l'appellation, le **siège social**, le capital social, la durée de la société et les modalités de son fonctionnement ».

² L'article L. 210-3 du code de commerce dispose ainsi que « les sociétés dont le siège social est situé en territoire français sont soumises à la loi française ».

³ Rapport au Premier ministre, octobre 2003.

⁴ C. Cass. plénière 21 décembre 1990.

dissociation, à laquelle la Cour de justice des communautés européennes se révèle sensible. Il y a donc là un enjeu juridique important (cf. *infra* partie III).

Il apparaît donc que **la nationalité juridique d'une entreprise, fonction du siège social, ne se confond pas toujours avec son identité nationale véritable, qui résulte – en partie – du centre de décision authentique**. Le lieu d'implantation du siège, même lorsque ce dernier n'est qu'un centre « juridique », joue néanmoins un rôle structurant pour l'identité de l'entreprise¹.

(2) Les éléments constitutifs de la nationalité des entreprises, une alchimie complexe

A l'occasion de son audition par la mission commune d'information, M. Henri de Castries² a développé une comparaison saisissante entre la nationalité des entreprises et la Grande Armée napoléonienne, « *avec toutes les limites que cela comporte ; en effet, quelle était sa nationalité, celle de son chef, un mélange des troupes qui la composaient ? Quand elle est entrée en Russie, les Français étaient en minorité.* »

De fait, la détermination de la nationalité des entreprises se présente comme une opération singulièrement délicate, qui relève de l'**approche multicritère du faisceau d'indices**. Dans une contribution significativement intitulée « *L'entreprise cosmopolite n'existe pas*³ », M. Jean-Michel Charpin s'est ainsi efforcé de circonscrire les « *cinq dimensions principales [qui] permettent d'appréhender les liens d'une entreprise avec un pays particulier* ». A ce titre, il passe en revue :

- la dimension financière (l'origine des détenteurs du capital) ;
- la dimension territoriale (en distinguant la notion de localisation, « *qui traduit la répartition géographique effective des activités d'une entreprise* », de celle d'ancrage, « *qui répond à une interaction dense entre l'entreprise et le territoire, composante de son identité et de sa compétitivité* ») ;
- la dimension scientifique et technique (en décrivant sa nature ambivalente, à la fois internationale, du fait des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que de la mobilité des chercheurs, et centralisatrice, compte tenu de l'importance des effets d'agglomération propres à la recherche) ;
- la dimension culturelle (en envisageant la culture d'entreprise comme liée à une culture nationale) ;

¹ Cf. *infra*.

² Audition du 19 octobre 2006.

³ Contribution écrite aux IV^{es} Rencontres économiques d'Aix-en-Provence organisées par Le Cercle des économistes, « L'entreprise européenne dans la compétition mondiale », 9-11 juillet 2004.

- la dimension institutionnelle (les spécificités nationales de l'environnement socio-juridique dans lequel évolue l'entreprise).

Lors de son audition précitée, M. Jean-Michel Charpin a jugé « *assez miraculeux* » qu'il soit possible d'identifier aisément la nationalité de la quasi-totalité des entreprises, dans la mesure où, « *dans la plupart des cas, on ne saurait pas trop expliciter le critère qui détermine ce type de classements* » : « *la détermination de la nationalité d'un groupe [semble] aller de soi dans la plupart des cas, alors même qu'il serait relativement complexe d'explicitier la liste des critères utilisés pour déterminer cette nationalité et l'importance qu'on attache à chacun d'entre eux* ».

Cependant, chacune des personnalités auditionnées par la mission commune d'information, toutes interrogées sur le sujet, ont présenté les critères qui, d'après elles, permettraient de déterminer la nationalité d'une entreprise. Les réponses ont pu fluctuer mais, de l'ensemble, deux indicateurs se détachent nettement comme **fondamentaux** :

- d'une part, **la nationalité des dirigeants** ;

- d'autre part, « *la réalité de l'implantation territoriale* », pour employer une formule de M. Gérard Mestrallet¹.

Selon ce dernier, « *une entreprise française est une entité dirigée par des Français en majorité, qui a ses centres de décision principaux en France, et qui n'a pas que sa tête dans ce pays* ».

De même, pour M. Jean Peyrelevade², « *la nationalité d'une entreprise [...] est celle de son centre de décision, c'est-à-dire de son état-major. Cela peut être distinct de la nationalité juridique. Pour savoir de quelle nationalité est une entreprise enregistrée au Luxembourg ou en Hollande, il faut se demander où se situe son siège central et qui sont ses dirigeants. Avec ce critère, on s'aperçoit qu'il y a, en général, peu d'hésitation sur la nationalité des entreprises : il existe peu d'entreprises dont la nationalité, avec ce critère, ne soit pas clairement affirmée.* »

Le critère de la détention du capital semble plus discutable. Certes, lorsqu'il entreprend d'énumérer « *les éléments de nationalité [selon lui] les plus importants, allant du plus pertinent au moins pertinent* », M. Christian Streiff, président-directeur général de PSA Peugeot-Citroën³, cite tout d'abord « *la structure du capital. Je pense que cette structure, qui peut évoluer très rapidement dans certains groupes dont le capital est entièrement flottant, reste un critère absolument fondamental* », précise-t-il.

Le Président, M. Alain Juillet, Haut responsable chargé de l'intelligence économique au Secrétariat général de la défense nationale⁴, juge

¹ Audition précitée du 19 octobre 2006.

² Audition précitée du 20 septembre 2006.

³ Audition du 8 février 2007.

⁴ Audition du 21 septembre 2006.

« *totalelement erronée* » une appréciation de la nationalité des entreprises fondée sur celle de l'actionnariat : il fait observer que « *47 % des entreprises du CAC 40 considérées comme des entreprises françaises sont composées en majorité par des capitaux étrangers* ». On a par ailleurs signalé, plus haut, la faible influence sur la gestion des firmes que paraissait comporter la nationalité de l'actionnariat.

M. Christian Streiff, au demeurant, en mentionnant les autres aspects, à ses yeux déterminants, de la nationalité des entreprises, outre la composition nationale des équipes dirigeantes, a visé « *les endroits où se crée le cœur de la valeur ajoutée de l'entreprise pour l'avenir, c'est-à-dire là où se trouvent son savoir et ses connaissances* », tandis que M. Gérard Mestrallet a estimé que « *le maillage d'un territoire donné, la présence très forte auprès des pouvoirs publics, dans un environnement juridique et financier de proximité avec lequel il existe une symbiose culturelle, est très important et participe de la nationalité d'une entreprise* ».

C'est que, dès lors qu'on cherche à affiner les critères de la nationalité d'une grande entreprise, on en revient rapidement au constat, formulé par M. Jean-Michel Charpin, suivant lequel « *il est nettement plus difficile d'arriver à déterminer la nationalité d'une entreprise en épluchant des critères donnés qu'en effectuant des sondages qui seront parfaitement convergents* ».

c) L'importance parfois cruciale du siège social statutaire

Alors qu'on observe une tendance à l'intensification des déplacements de sièges sociaux, dont la raison semble tenir moins à des opérations de fusion-acquisition qu'à des recompositions d'actionnariat¹, plusieurs des dirigeants d'entreprise auditionnés par la mission commune d'information ont fait valoir le **caractère important que revêt la localisation du siège social en vue du maintien sur le territoire national de centres de décision effectifs.**

Certes, comme le présent rapport l'a exposé ci-dessus, le siège social peut n'être que statutaire, juridique, et s'avérer distinct du siège réel (cf. *supra*) ; il ne constitue pas toujours lui-même, à proprement parler, un centre de décision. Toutefois, le lieu d'implantation du centre « officiel », même dans le cas où celui-ci se trouve dépourvu de pouvoir véritable, reste une donnée fondamentale, tant pour l'image et l'identité de l'entreprise que sur le plan de sa gouvernance : **il commande un enracinement territorial et national.**

¹ Cf. l'analyse présentée à la mission commune d'information par M. Jean Pisani-Ferry, directeur de BRUEGEL (Brussels European and Global Economic Laboratory), lors de son audition du 18 octobre 2006. A cette occasion, M. Jean Pisani-Ferry a précisé que certaines délocalisations de sièges sociaux procédaient de choix délibérés de déplacement, sans lien avec une modification intervenue dans la détention du capital.

« *Le lieu du siège social est à mon sens un élément important* », a ainsi indiqué M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France-KLM¹. Au reste, comme l'a également relevé M. Christian Streiff, « *cette notion d'un lieu géographique de référence pour l'entreprise renvoie le plus souvent au siège social, mais il peut quelquefois s'agir du centre de formation du groupe. Par exemple, la nationalité de General Electric est en partie la nationalité du centre de Crotonville, où tous les futurs dirigeants de GE font leurs classes comme le feraient des G.I.s.* »

D'une manière générale, **la localisation de tout centre symboliquement majeur, à un titre ou un autre, pour une entreprise, doit être considérée comme cruciale sous l'aspect de l'attachement de celle-ci à un territoire, à une nation.** C'est donc un élément que les politiques d'attractivité doivent se garder de négliger.

d) L'actionnariat familial, facteur d'enracinement national

La théorie économique n'a jamais méconnu le fait, qu'elle s'emploie à réintégrer aujourd'hui dans ses modèles d'analyse, que l'action économique ne peut être conçue exclusivement en termes d'optimisation de l'utilité d'un individu ou de maximisation du profit d'une entreprise.

D'autres déterminants paraissent évidemment susceptibles d'entrer en ligne de compte pour décider de l'allocation des ressources, parmi lesquels figurent **des loyautés à des communautés, des fidélités à des valeurs.**

Les entreprises dites « familiales » ou « patrimoniales » en constituent un exemple patent, quelle que soit la portée exacte qu'on donne à l'expression. Celle-ci correspond à une influence de nature familiale, du moins personnelle, dominante en ce qui concerne la nomination des dirigeants et l'exploitation d'une entreprise, généralement assortie de l'intention de transmettre cette entreprise à des héritiers, et qui s'incarne en pratique selon diverses combinaisons².

Le groupe Investor, contrôlé par la famille Wallenberg, et dont l'organisation économique et juridique a vivement intéressé la délégation de la mission lors de sa visite à Stockholm, est en quelque sorte l'archétype durable d'une telle situation³.

¹ *Audition du 14 février 2007.*

² *Il est des entreprises « monofamiliales », « bifamiliales » voire « plurifamiliales », et les modalités comme l'importance de l'influence familiale sur l'exploitation s'avèrent très variables d'une entreprise à une autre. On pourrait en outre réserver la notion d'entreprise « familiale » aux entreprises détenues depuis plus d'une génération par la ou les mêmes familles. Par ailleurs, l'existence d'entreprises personnelles et d'entreprises d'associés a conduit à la promotion du concept d'entreprise « patrimoniale », plus large.*

³ *Visite effectuée le 24 janvier 2007 à M. Eric Belfrage, conseiller du président du groupe Investor.*

Principales participations de la holding Investor dans des sociétés suédoises

Société	% du capital	Rang dans l'actionnariat	% des droits de vote	Rang dans l'actionnariat
Atlas Copco	15	1	21,1	1
ABD	7,6	1	7,6	1
Scania	11	2	20	2
Electrolux	11,1	1	27,6	1
Husqvarna	11,1	1	29,2	1
Ericsson	5	1	19,4	1
Saab AB	19,8	2	38	1
AstraZeneca	3,4	4	3,4	4
SEB	17,9	1	18,2	1
OMX	10,7	1	10,7	1

Source : Investor

En toute hypothèse, il est certain que l'actionnariat de type familial, dans une mesure plus ou moins importante à proportion de l'influence dont il dispose, **permet aux entreprises de s'affranchir des exigences de rentabilité à court terme** propres à d'autres catégories d'actionnaires, en particulier les actionnaires financiers, caractéristiques du marché actuel. La pérennisation d'une société dans une perspective patrimoniale suppose en effet la mise en œuvre d'une stratégie prudente, répondant à cette optique de continuité.

Le capitalisme familial, ou patrimonial, **n'exclut cependant pas la performance économique**, au contraire. De nombreuses études invalident l'image traditionnelle selon laquelle les entreprises familiales pâtiraient d'une direction peu propice à la profitabilité. L'Oréal, le groupe français coté le plus performant des vingt dernières années, toujours contrôlé par la famille fondatrice, en fournit un démenti exemplaire. Offrant à la mission commune d'information une vision plus globale, M. Ernest-Antoine Seillière, président du conseil de surveillance de Wendel Investissement¹, a présenté les résultats d'investigations menées par le Centre international Wendel pour l'entreprise familiale, créé auprès de l'INSEAD : « *Ses conclusions sont très claires : la stratégie à long terme des entreprises familiales est plus efficace qu'une gestion à plus court terme. Dans la hiérarchie des capitalismes, le capitalisme familial présente de nombreuses vertus. En effet, il identifie la responsabilité, et il crée entre les actionnaires et les managers une relation forte, car les stratégies sont souvent indifférentes aux résultats à court terme. A ce titre, l'Allemagne, particulièrement performante à l'exportation, compte certains*

¹ Audition du 17 janvier 2007.

grands noms d'entreprises familiales de petite et moyenne taille particulièrement performantes. »

Les vertus du capitalisme familial selon les dirigeants de grands groupes familiaux

Les dirigeants de plusieurs groupes de culture familiale auditionnés par la mission commune d'information ont apporté un témoignage tout à fait favorable à l'actionnariat familial comme moteur de développement des entreprises.

Ainsi, **M. Franck Riboud, président-directeur général de Danone SA⁽¹⁾**, a déclaré : *« Selon moi, la dimension familiale contribue au caractère durable des entreprises car les responsables de celles-ci se sentent, inconsciemment ou consciemment, animés par un certain devoir et par la volonté d'assurer la pérennité de l'histoire de leur entreprise. »*

De même, **M. Christian Streiff, président-directeur général de PSA Peugeot-Citroën⁽²⁾**, en rappelant que son groupe avait pour actionnaire de référence le groupe familial Peugeot, détenant 30 % des actions et environ 45 % des droits de vote, a indiqué : *« Je considère qu'il s'agit d'un élément extrêmement positif pour diriger et maintenir la marche en avant du groupe à long terme. [...] conserver un actionnariat solide, qui dans le cas de PSA offre une vision de long terme très claire, constitue un soutien très important. Le mandat donné à l'équipe de direction n'est pas influencé par les perspectives à très court terme du cours de bourse. »*

Pour **M. Patrick Ricard, président-directeur général du groupe Pernod Ricard⁽²⁾**, le capitalisme familial constitue également *« un point extrêmement important. Une famille ou un noyau d'actionnaires stable est destiné à jouer le long terme. Une entreprise qui n'appartient qu'à des fonds est davantage gérée dans une optique de court terme. Or les fonds ont de plus en plus de poids. Ils assistent aux assemblées, veulent prendre les décisions et orientent les entreprises. Il s'agit d'un véritable problème. Les entreprises qui ont la chance de disposer d'un noyau stable d'actionnaires peuvent vivre leur vie sans trop écouter le bruit de la rue. Il s'agit d'un élément très important car une marque ne devient un véritable succès qu'après des dizaines d'années d'existence. Qu'est-ce qu'un an dans la vie d'une entreprise ? Une entreprise dotée d'un noyau stable d'actionnaires peut supporter des crises conjoncturelles, ce qui n'est pas le cas d'une entreprise détenue par des fonds de pension. »*

⁽¹⁾ Audition du 31 janvier 2007.

⁽²⁾ Audition du 8 février 2007.

⁽³⁾ Audition du 25 octobre 2006.

L'actionnariat familial se présente par nature comme **un incontestable facteur de stabilité du capital, et un lest considérable pour le « centre de gravité »** des entreprises. En particulier, il remplit plus complètement cette fonction que ne peuvent le faire les actionnaires majoritaires institutionnels, qui eux-mêmes, souvent, sont la propriété de plusieurs actionnaires. Ce faisant, sous l'aspect de la nationalité, ou du moins de ce que l'on pourrait appeler la « coloration culturelle », **le capitalisme familial contribue de façon éminente au maintien de l'identité des entreprises.**

Le fait en a été attesté par plusieurs des dirigeants entendus par la mission commune d'information. Ainsi, d'après M. Christian Streiff, *« on pourrait dresser une longue liste d'exemples d'entreprises qui ont résisté à*

des crises terribles et qui sont devenues très internationales parce qu'elles ont réussi à conserver cet ancrage quelquefois d'ailleurs plus régional que national. J'ai d'ailleurs tendance à dire que l'ancrage de PSA est avant tout régional, même s'il s'agit d'une grande entreprise nationale et même internationale. Le groupe tire sa force de ces racines locales. » De manière convergente, M. Franck Riboud estime qu'« à prestations égales, le Groupe Danone l'emporte systématiquement grâce à sa biculture, à la fois familiale et multinationale. Je confirme qu'il s'agit d'une spécificité du capitalisme familial. »

Cette nécessaire conciliation entre la dimension internationale des firmes et le caractère familial de leur contrôle, du reste, représente un enjeu majeur pour leur développement, tel que l'a bien fait apparaître M. Christian Streiff : *« Cette contradiction interne est, je crois, au cœur de notre sujet. Pour certaines entreprises, refuser de s'étendre et de devenir une grande entreprise à l'international signifie à un moment donné perdre son statut de grande entreprise nationale. La principale difficulté est donc de trouver un équilibre face à cette dialectique : grossir et se développer à l'international tout en gardant ses bases. »*

Ainsi, comme le souligne M. Jacques Attali : *« Comment intégrer le long terme dans des sociétés où le processus de décision est fondé sur l'immédiateté du compteur ? C'est une question grave puisque d'elle dépend la survie des organisations... Dans le monde de l'entreprise, les premiers signes sont là. Certaines sociétés sortent de la Bourse, d'autres réussissent mieux si elles sont familiales plutôt que dirigées par un manager. Regardez aujourd'hui les grandes entreprises françaises qui marchent, presque toutes sont dirigées par des héritiers. C'est ça, le retour du long terme¹. »*

2. Les facteurs prioritaires dans l'implantation des centres de décision

a) Le poids des données structurelles

Comme l'ont fait observer MM. Jean-Jacques Rosa et Julien Hanoteau dans leur rapport sur *les facteurs de localisation des centres de décision dans le monde* réalisé pour le Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France², la question des critères mis en œuvre par les entreprises en vue de déterminer l'implantation de leurs quartiers généraux se trouve au carrefour de deux grands domaines d'analyse. Il s'agit, d'un côté, de la localisation des activités économiques, qui ressortit à l'économie géographique, et, de l'autre côté, de la structure de l'organisation des firmes, en l'occurrence les groupes internationaux.

La massive réduction des coûts afférents aux transports, aux communications et au traitement de l'information, caractéristique de l'économie actuelle, favorise de nouvelles modalités d'organisation des

¹ « Eloge de la rupture » *Les Cahiers Ernst & Young* n° 9/2007.

² CNCCEF, rapport intérimaire, juillet 2005.

entreprises, auxquelles **elle permet une plasticité de choix de localisation sans précédent** pour leurs centres de décision. Cette situation reporte l'influence prépondérante, en la matière :

- d'une part, sur la disponibilité locale et le coût des facteurs de production ;

- d'autre part, sur les politiques publiques d'environnement matériel, juridique, culturel et fiscal des possibles Etats d'implantation.

Le rapport précité, en effet, a établi que les critères dominants des décisions de localisation sont d'ordre rationnel et s'inscrivent dans le long terme : ils tiennent d'abord à l'évolution des marchés d'entreprises – les marchés des produits qu'elles fabriquent et vendent ainsi que les marchés des facteurs travail et capital –, aux infrastructures et à l'environnement public. La variabilité relative de la pondération de ces facteurs d'implantation en fonction du type de centre de décision ne remet pas en cause cette tendance fondamentale.

Les facteurs de localisation déterminants selon la nature du centre de décision

(en pourcentage d'occurrences pondérées des facteurs par catégorie de centre)

	Marché des produits	Marché des facteurs	Infrastructures	Environnement public	Mobilité des marchés	Effet de mode	Temps de retour sur investissement
Siège	22 %	31 %	20 %	22 %	1 %	1 %	3 %
Direction régionale	31 %	21 %	13 %	19 %	5 %	4 %	7 %
Direction fonctionnelle	50 %	12 %	7 %	14 %	2 %	5 %	10 %
Direction divisionnelle	25 %	15 %	15 %	16 %	9 %	0 %	21 %
Autre	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : CNCCEF, « Facteurs de localisation des centres de décision dans le monde », rapport intérimaire de MM. Jean-Jacques Rosa et Julien Hanoteau, juillet 2005

Cependant, **dans le contexte d'une économie fortement « tertiariée », le choix d'implantation qui s'offre aux entreprises, se présente comme largement ouvert entre les grands sites européens.** Parmi les personnalités auditionnées par la mission commune d'information, M. Jean Peyrelevade¹ a particulièrement souligné cet aspect, en distinguant des implantations de nature industrielle, dont les options apparaissent comme plus contraintes, « *la zone très particulière dans laquelle une entreprise a le choix, peut-être pas sur la totalité de son activité, mais sur des questions très importantes. Compte tenu de ce qu'est aujourd'hui notre appareil productif, nous avons de plus en plus d'entreprises de services, dans lesquelles la recherche, l'innovation et la valeur ajoutée sont fondamentales. Pour la localisation d'une activité de service, de recherche, de développement ou de management de haut niveau, le choix de l'entreprise en première*

¹ Audition du 20 septembre 2006.

approximation est un choix ouvert en termes de conditions économiques, que ce soit Londres, Paris, New York, Francfort ou Zurich. »

Les principaux critères de localisation des quartiers régionaux européens

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), suivant un classement fondé à la fois sur l'analyse des enquêtes existantes et sur son retour d'expérience, a identifié les neuf séries de critères d'implantation des quartiers régionaux européens qui suivent, par ordre décroissant d'importance :

1. – **La position géographique**, avec deux dimensions principales : a) La proximité avec les clients et les marchés ; b) La position centrale par rapport à la localisation des unités de production et des différentes fonctions « *corporate* » du groupe en Europe.

2. – **La qualité et la disponibilité de la main d'œuvre** (compétences techniques et linguistiques), elles-mêmes tributaires de la valeur des formations technique et universitaires locales.

3. – **La sécurité** économique et juridique, la stabilité sociale et politique du pays.

4. – **Les infrastructures** de transport, internationales et locales ; les infrastructures de télécommunications ; la qualité de l'offre immobilière, en centre-ville ou en périphérie.

5. – **Les coûts** d'implantation et d'exploitation du site (immobilier, main d'œuvre, etc.).

6. – **La fiscalité** des sociétés, spécifique ou non aux quartiers généraux (taux de l'impôt sur les sociétés, mode de calcul de l'assiette, taxes locales, prélèvements sociaux à la charge de l'employeur) ; la fiscalité des personnes physiques (impôt sur le revenu et prélèvement sociaux sur les salariés).

7. – **Les effets dits « d'agglomération »** : la présence d'autres quartiers généraux, de grandes institutions internationales, une offre diversifiée de services aux entreprises (finances, conseil juridique et comptable, etc.).

8. – **L'environnement administratif et réglementaire** (notion de « *business-friendly environment* ») : la simplicité des formalités administratives, la transparence et la prévisibilité des décisions...

9. – **La qualité de vie** pour les cadres expatriés : la présence d'une communauté étrangère importante, facilitant l'accueil et l'intégration des impatriés ; les possibilités de scolarisation des enfants dans la langue et suivant les cursus de leur pays d'origine ; le coût de la vie pour les cadres ; la qualité de l'offre culturelle et de loisirs...

Source : AFII

b) Des effets d'agglomération tendant à amplifier l'attractivité des places compétitives

Quel que soit leur rang exact d'intervention parmi les déterminants de l'implantation des centres de décision économique, **les phénomènes dits « d'agglomération » jouent un rôle non négligeable à cet égard**. Nos collègues Denis Badré et André Ferrand, dans leur rapport déjà cité de 2001 sur l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises, avaient déjà remarqué que « *l'attractivité d'un territoire apparaît [...] comme un*

processus cumulatif. *Associant qualités objectives et image positive auprès des investisseurs internationaux, certaines régions attirent de nouveaux venus, qui par leur présence même renforcent leur attractivité. La polarisation des activités financières à Londres illustre ce processus, que certains appellent un "effet de place". La dynamique de l'économie américaine en matière de nouvelles technologies participe également du même processus.* » On peut encore citer le cas de Bruxelles, qui tire avantage de la présence des institutions communautaires, facteur d'attractivité pour des entreprises soucieuses de mettre en place une activité de *lobbying* auprès de l'Union Européenne. De la sorte, M. Henri de Castries, président du directoire d'Axa, devant la mission commune d'information¹, a déclaré que « *demain, si le siège d'Axa n'était plus à Paris, nous le situerions logiquement à Bruxelles, car pour nous cette ville est un centre de décisions important. Axa est le premier assureur belge à égalité avec Fortis. Ce n'est pas la clientèle belge qui nous importerait, mais bien la présence d'un de nos principaux interlocuteurs dans notre secteur qui est très réglementé, la Commission.* »

Les effets d'agglomération, un déterminant de l'attractivité des territoires

« La taille du marché et les effets d'agglomération expliquent en grande partie l'attractivité des territoires. Les entreprises s'installent là où elles trouveront des clients, de la main-d'oeuvre, les services et infrastructures nécessaires. A l'inverse, l'absence de pôle urbain moteur dans une zone ou sa proximité, un tissu productif composé d'activités au ralenti ou un cadre de vie moins favorable restreignent la capacité attractive d'une zone d'emploi.

« Les régions denses et urbaines et les zones d'emploi avec une métropole exercent un attrait sur les entreprises. Les zones voisines profitent des effets d'agglomération. Lorsque les décideurs rencontrent un obstacle à l'implantation ou au développement de leur entreprise dans un pôle (disponibilité foncière ou coûts d'installation), ils se tournent vers l'une des zones voisines. Ainsi, certaines agglomérations ont une fonction de satellite du pôle.

« Sur un territoire, la présence conjointe d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et de centres de recherche spécialisés dans une filière est propice au développement économique. En effet, les technopoles et pôles de compétitivité, qui créent et entretiennent des réseaux humains, jouent un rôle de catalyseur. »

Source : INSEE, dossier d'Octant n° 48, juin 2006

Egalement auditionné par la mission commune d'information, M. Jean-Philippe Cotis, économiste en chef du département des affaires économiques de l'OCDE², a bien présenté les enjeux constitutifs de ces effets d'agglomération : « *lorsqu'une entreprise s'installe, elle installe un état-major, un centre de recherche, forme des cadres dirigeants et des chercheurs de haut niveau, avec des effets d'entraînement pour l'économie qui accueille ces infrastructures. Cela attire d'autres entreprises, car la communauté de*

¹ Audition du 19 octobre 2006.

² Audition du 19 octobre 2006.

chercheurs crée des effets d'échelle, si bien que l'installation encourage celle d'autres entreprises. On l'a vu aux Etats-Unis, à la Silicon Valley ou sur la Route 128. Les études empiriques conduites par l'OCDE confirment ces mécanismes, ce qui peut être mesuré par l'analyse statistique et économétrique. Par exemple, lorsqu'une filiale locale d'une multinationale augmente ses dépenses de recherche et développement, la recherche et développement de l'ensemble des entreprises locales – qu'elles soient filiales ou non – augmentent aussi, par un effet d'amplification. Ces effets d'agglomération sont cruciaux pour expliquer le développement économique de long terme. »

c) La fiscalité, un critère de second rang, bien que toujours important, dans les choix de localisation des entreprises

Ainsi que le fait apparaître le classement de l'AFII ci-dessus reproduit, à rebours d'une idée parfois reçue, **la fiscalité n'est pas un critère primordial de localisation** des centres de décision des entreprises. La position géographique et l'accès au marché qu'elle autorise, le capital humain, les infrastructures, la sécurité économique, juridique et sociale du pays d'implantation, généralement, sont considérés comme des facteurs prioritaires.

Lors de son audition par le rapporteur de la mission commune d'information, M. Philippe Mills, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique¹, ayant exposé que la localisation d'un pays représentait le premier des critères retenus par une entreprise pour décider de l'implantation d'un quartier général, a fait valoir qu'en conséquence, la politique fiscale de nos voisins européens, sur certains aspects plus attractive que la nôtre pour les entreprises, devait avant tout être envisagée, sous un jour peu conforme aux habitudes, comme une sorte de compensation de leur situation géographique moins favorable que celle de la France.

Cependant, l'analyse du coût des prélèvements obligatoires peut tout de même « faire la différence » entre les territoires, et décider du pays d'implantation, après qu'a été fixée, par l'entreprise, la liste restreinte des choix possibles en fonction des critères de premier rang.

La remarque vaut aussi bien à l'égard des impôts dus par les sociétés que pour ce qui touche à la fiscalité des personnes. Comme l'a exposé M. Jean-Philippe Cotis, lors de son audition précitée, *« la pression sociale et fiscale qui pèse sur les cadres de haut niveau est, en effet, un facteur de délocalisation important aujourd'hui : par exemple, le fait que les cotisations maladie soient dé plafonnées – c'est-à-dire que quelqu'un gagnant dix fois le SMIC paie dix fois la cotisation – est un facteur de coût très important, si l'on examine le coût d'un état-major – tout comme l'impôt sur le revenu. La combinaison de ces prélèvements peut inciter à des départs non négligeables. »*

¹ Audition du 25 avril 2007.

De fait, la dimension fiscale au sens large, qui pour n'intervenir que dans un second temps n'en risque pas moins d'être décisive dans les choix de localisation des quartiers généraux, s'avère problématique pour l'attractivité de notre pays¹.

**L'attractivité française pour les centres de décision économique :
un florilège des palmarès**

Magazine Fortune, 2006 : Paris est classée 2^e ville du monde pour l'accueil, derrière Tokyo, pour les quartiers généraux des 500 premières entreprises multinationales. Il convient d'observer la concentration des quartiers généraux de groupes français à Paris et des quartiers généraux de groupes japonais à Tokyo ; les quartiers généraux des groupes allemands et américains sont répartis entre un plus grand nombre de villes.

Enquête IPSOS pour Paris-Ile-de-France capitale économique, 2006 : Paris est bien notée en matière de proximité au marché, de main d'œuvre qualifiée, de sécurité politique, économique et sociale, d'infrastructures de transport (internationales et locales). Mais sa position est médiocre pour ce qui concerne le coût de la main d'œuvre, la fiscalité et les prélèvements sociaux.

Global Competitiveness Report 2006-2007 : le World Economic Forum classe La France dans le peloton de tête, au niveau mondial, pour la qualité des systèmes d'éducation et de santé, les infrastructures énergétiques et de télécommunication, la gestion des entreprises, et même la capacité d'innovation. Mais ces « bons points » sont gâchés par des handicaps graves en matière de pression fiscale, de droit du travail et d'environnement administratif, reléguant notre pays au 18^e rang pour l'indice global de compétitivité.

Enquête IFOP réalisée pour l'AFII en juillet 2006, auprès d'un échantillon de décideurs internationaux : la France présente une bonne attractivité en termes de marché, d'environnement, de cadre de vie, d'infrastructures, de tissu industriel, de qualité de la main d'œuvre, de niveau de recherche et développement. Cependant, elle reçoit une mauvaise note en ce qui concerne le coût et de droit du travail, ainsi que la fiscalité des entreprises.

Enquête annuelle European Cities Monitor de Cushman et Wakefield, 2006 : Paris est placée au « top » des métropoles européennes s'agissant de l'accès au marché, de la qualité de la main d'œuvre, des infrastructures de transport et de télécommunications, des conditions de vie. Mais une mauvaise position en matière d'environnement fiscal et administratif des affaires (17^e sur 33 villes classées) empêche la capitale française de ravir la première place à Londres, et doit se contenter d'une honorable place de deuxième. Quant aux autres métropoles nationales, comme Lyon, souffrant des mêmes handicaps que la capitale sans avoir les mêmes atouts, elles sont reléguées dans les profondeurs du classement.

Enquête Ernst & Young auprès des quartiers généraux européens de firmes américaines : notre pays est bien placé en terme d'infrastructures et de qualité de la main d'œuvre pour la localisation des quartiers généraux. A l'inverse, il est relativement mal placé en termes de coûts (liés à la fiscalité notamment).

Etude Doing business de la Banque mondiale, 2007 : la France, globalement, se trouve assez mal placée quant à l'environnement administratif et réglementaire des affaires (elle occupe le 35^e rang sur 175 pays classés). Ses principaux points forts tiennent à la facilité de créer une entreprise et à l'efficacité du système judiciaire ; ses principaux points faibles sont identifiés comme résidant dans les conditions d'embauche, l'enregistrement de la propriété, le paiement des impôts. La position de notre pays, cependant, s'améliore progressivement du fait de l'impact positif de différentes mesures de simplification administrative.

Source : AFII

¹ Pour l'analyse détaillée de ce point, cf. infra.

Les entreprises multidomestiques : structures stables ou instables ?

Les groupes réellement plurinationaux s'avèrent très rares. On vise ici les entreprises dont un ancrage géographique et identitaire dominant ne peut être établi avec certitude, en raison d'un partage égal entre plusieurs appartenances nationales, tant objectives que subjectives.

Ainsi, auditionné par la mission commune d'information, M. Nicolas Véron, membre du laboratoire BRUEGEL⁽¹⁾, n'a décelé, au niveau européen, que trois entreprises dans cette situation : **EADS, Unilever et Reed Elsevier** : « *Pour les deux dernières, ceci est lié à des raisons historiques, les fonctions de sièges étant complètement partagées entre le Royaume Uni et les Pays-Bas. [...] Shell est maintenant une entreprise néerlandaise. Les fonctions de direction opérationnelle ont été regroupées à Rotterdam, même si l'entreprise est enregistrée et cotée à Londres. Dexia est également devenue une entreprise non ambiguë.* »

De même, sur le plan français, M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE⁽²⁾, a signalé que le seul cas indécidable en la matière, pour les statisticiens, était celui d'EADS, qui ne peut être considéré que par convention comme relevant de la nationalité française plutôt que de la nationalité allemande : « *les autres cas nous sont toujours apparus comme allant de soi.* »

Si leur identité est effectivement partagée, la stabilité de telles entreprises se trouve-t-elle plus menacée que celle d'autres firmes ? La question mérite d'être posée.

L'exemple d'EADS, du moins, paraît témoigner de la faiblesse des structures aux rapports de force trop parfaitement équilibrés. En effet, lors de son audition par la mission commune d'information, M. Louis Gallois, président du comité exécutif du groupe⁽³⁾, n'a pas caché les lourds inconvénients de ce modèle, qui en constituent évidemment les limites : « *cet équilibre particulier a pour conséquence une gouvernance que je qualifierai avec indulgence de baroque, avec deux co-présidents et deux présidents exécutifs [...]. Cette organisation n'aboutit naturellement pas à une gestion facile [...] : l'effet principal de ce système de gestion est surtout la consolidation d'un camp français et d'un camp allemand. [...] Les] clivages nationaux [...] constituent véritablement un poison dans l'entreprise. A ce titre, ces clivages s'observent lors des nominations. Si un compromis dans la nomination d'un Français ou d'un Allemand ne peut être trouvé, un Anglais est placé. Ceci crée un climat très dangereux pour EADS.* »

Au-delà des aspects de gouvernance, l'organisation industrielle elle-même est handicapée du fait des clivages nationaux internes. M. Louis Gallois, évoquant la situation d'Airbus, s'est ainsi déclaré « *frappé de voir à quel point l'appareil industriel que j'avais laissé il y a dix ans est resté en l'état. Je ne fais pas allusion aux usines, qui ont été magnifiquement modernisées, mais au fait que les mêmes pièces sont toujours fabriquées aux mêmes endroits. Aucune réorganisation industrielle n'a eu lieu pour préserver les filières nationales. [...] l'une des causes profondes des difficultés de l'A380 est l'absence d'intégration d'Airbus couplée à des logiques de fonctionnement beaucoup trop nationales. Il convient désormais d'apporter rapidement des changements. En effet, notre concurrent [la compagnie américaine Boeing] ne rencontre pas ce genre de problèmes, d'autant qu'il a consenti à un gigantesque effort de réorganisation interne.* »

Dans ce contexte, M. Louis Gallois a déclaré qu'EADS devrait « *inévitavelmente [se] diriger vers un modèle d'entreprise plus souple dans son actionnariat, avec davantage de simplicité dans sa gouvernance, et une gouvernance qui tienne moins compte des clivages nationaux. [...] je considère que l'expérience EADS risquerait de faire long feu si nous ne parvenions pas à dépasser ces clivages nationaux.* » L'avenir dira si cette plurinationnalité d'EADS et les handicaps dont elle s'accompagne pourront s'estomper en faveur de l'identité purement européenne dont M. Louis Gallois a exprimé le vœu.

Par comparaison avec les difficultés d'EADS, on remarquera la **réussite de Thalès, entreprise intervenant dans les mêmes secteurs, mais représentant une firme multidomestique de type « classique »**, dont l'enracinement national n'est pas douteux. Sans doute, comme l'a fait observer son président-directeur général, M. Denis Ranque, à la mission commune d'information⁽⁴⁾, le groupe, dans la mesure où ses activités touchent à l'aéronautique, la défense et les systèmes de sécurité critique, se trouve confronté à des enjeux de souveraineté qui l'amènent à se montrer « *peut-être plus sensible que d'autres sociétés aux questions de nationalité* ». Néanmoins, le montage capitalistique de l'entreprise garantit sa stabilité : le dispositif protège l'intérêt de l'Etat du fait d'une action spécifique (*golden share*) ; l'Etat, premier actionnaire en détenant 27 % du capital, et Alcatel, second actionnaire qui en possède 21 %, ont formé un concert ; le reste du capital étant flottant, la détention de 48 % du capital leur suffit pour contrôler le groupe.

⁽¹⁾ Brussels European and Global Economic Laboratory ; *audition du 18 octobre 2006.*

⁽²⁾ *Audition du 18 octobre 2006.*

⁽³⁾ *Audition du 17 janvier 2007.*

⁽⁴⁾ *Audition du 17 janvier 2007.*

III. LES RISQUES DE MARGINALISATION VOIRE DE PAUPÉRISATION DES TERRITOIRES

La mondialisation, telle qu'elle est mise en œuvre par les firmes globales, s'analyse comme relevant du **processus de destruction créatrice** qui caractérise, selon Joseph Schumpeter, le développement du capitalisme.

Bien que le **jeu** soit, à l'évidence, à **somme positive**, il est clair que **les Français**, du fait même de leur peu de confiance dans les vertus du libéralisme, **ont tendance à en voir surtout les effets négatifs**, c'est-à-dire les délocalisations.

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que les firmes multinationales soit perçues trop souvent comme agents économiques uniquement mus par le profit à court terme et que leur image dans l'opinion soit parfois médiocre.

Loin de nier l'impact négatif que peuvent avoir certaines décisions des firmes globales, qui sont susceptibles de se traduire par des pertes de substance difficilement réversibles pour l'économie nationale, la mission commune d'information veut, d'une part, les remettre dans leur contexte et, d'autre part, en prendre argument pour justifier une politique tendant à préserver, développer et attirer des centres de décision économiques.

Mais, pour toute une série de raisons, la marge de manœuvre est étroite et il est à craindre que le souhait, légitime, de n'accepter la mondialisation que sous bénéfice d'inventaire, ne soit très difficile à réaliser et qu'il faille donc se résoudre à en accepter les règles, pour autant que nos partenaires et compétiteurs en jouent, eux aussi, pleinement le jeu.

A. LA PÉRIPHÉRIE, VARIABLE D'AJUSTEMENT PAR EXCELLENCE DES FIRMES GLOBALES

Abondamment utilisé par des économistes engagés¹ pour expliquer le sous-développement, le couple centre/périphérie que l'on retrouve également chez des universitaires plus académiques tel Paul Krugman pour expliquer les concentrations industrielles², présente une réelle pertinence pour l'analyse de l'impact du développement des firmes globales sur les territoires.

¹ *Werner Sombart, au tout début du XXème siècle, et plus récemment, Raúl Prebisch, Arghiri Emmanuel ou encore Samir Amin.*

² *Dans son ouvrage Geography and Trade de 1991, Paul Krugman tend à démontrer que l'industrie se concentre parce que les firmes trouvent un intérêt à être proche les unes des autres. Chacune d'elles bénéficie donc d'économies d'agglomération c'est-à-dire de gains dans la réalisation des opérations de production produits par la proximité géographique avec les autres firmes. Sur cette base, la formation d'une agglomération tient essentiellement à quatre grandeurs : les rendements croissants, les coûts de transport, la taille du marché et la différenciation des biens.*

1. Loin des yeux, loin du cœur : les territoires périphériques naturellement fragiles

a) Une menace qui va au-delà de la déqualification des territoires

Le départ d'un centre de décision, que ce soit à l'occasion d'une prise de contrôle, d'une évolution stratégique de l'entreprise¹ ou dans le cadre d'une démarche d'optimisation des coûts, signifie, en premier lieu, la perte de ressources fiscales ainsi que la disparition d'emplois à salaires élevés des personnels de direction et leurs effets induits sur l'économie.

Cet effet est loin d'être négligeable dans la mesure où, au-delà des fonctions de siège stricto sensu², la présence d'un centre de décision peut s'accompagner de celle d'autres activités plus riches en emplois, telles que les services d'achat ou de *back-office*, de recherche, d'études ou de gestion de l'informatique³.

Au surplus, la présence d'activités « corporate » induit une demande pour des services externes, tels la comptabilité, le conseil en organisation ou le conseil en recrutement. *Mutatis mutandis*, la mission commune d'information a pu constater lors de son voyage en Alsace que dans cette région, ces activités de services hautement qualifiés souffraient d'une concentration des sièges sociaux en région parisienne. Nul doute que Paris pourrait, de ce point de vue, souffrir à son tour à son niveau, si les rapports de puissance évoluaient en Europe en sa défaveur.

La présence des centres de décision a donc un impact direct sur la création ou le maintien d'emplois de services à forte valeur ajoutée, qui se trouvent correspondre le mieux aux avantages compétitifs de pays tels que la France.

La disparition du siège d'une entreprise ne signifie pas seulement la perte des activités à forte valeur ajoutée qui lui sont associées, elle **diminue aussi les chances de voir s'implanter les sièges d'autres entreprises, conformément à la logique des écosystèmes** qui veut que les centres de décision s'approchent d'autres centres de décision⁴. De plus, au-delà de cette menace immédiate, les territoires éloignés des centres de décision risquent fort de devenir les oubliés des états-majors.

¹ Telle qu'une opération de croissance externe, la conquête d'un nouveau marché ou le lancement d'un nouveau produit.

² La direction générale, les relations avec les investisseurs, les directions financières, juridiques de la stratégie ainsi que des ressources humaines.

³ Et ce, malgré une tendance à la décentralisation des différentes fonctions centrales par rapport aux sièges des groupes observée notamment par le centre d'étude BRUEGEL (Brussels European and Global Economic Laboratory).

⁴ Cf. infra.

b) Le risque d'être moins bien pris en considération

La mission a été frappée de constater que l'ensemble des décideurs et experts auditionnés confirmaient spontanément l'importance de disposer en France de centres de décision économiques, qu'il s'agisse de centres principaux, c'est-à-dire les sièges centraux d'entreprises, ou de centres secondaires de groupes internationaux.

Certes, **il n'apparaît nullement que la présence d'un centre décisionnel soit une condition *sine qua non* pour qu'une entreprise décide d'y développer des activités.** En témoigne l'exemple de Toyota dont le siège européen est situé à Bruxelles et qui a pourtant retenu le site français de Valenciennes plutôt qu'un site belge concurrent pour y implanter en 1999, sa première usine en Europe continentale.

Le site français correspondait en effet mieux aux critères de choix appliqués pour cet investissement par la holding japonaise, parmi lesquels figuraient notamment la préférence pour un grand pays, en particulier pour des raisons d'image¹.

A l'instar de Toyota, les choix stratégiques de localisation ou de développement des groupes investisseurs reposent principalement sur l'application de critères objectifs tenant à la situation géographique du site, aux marchés et aux compétences auxquels il donne accès, ainsi bien sûr qu'aux coûts de production.

La seule prise en compte de cette grille de critères objectifs pourrait dès lors apparaître en contradiction avec l'idée que la localisation du centre d'où sont prises les décisions, exerce une influence sur leur contenu.

En théorie, le fait que les décisions soient prises de Paris, de Londres ou de Tokyo serait en effet sans influence sur les calculs d'optimisation économique et ils ne pourraient qu'aboutir aux mêmes conclusions lorsqu'il s'agit par exemple de développer ou d'arrêter un site de production ou un type d'activité.

Ce serait toutefois sans compter sur le fait **que lorsque plusieurs solutions présentent un intérêt globalement équivalent, il demeure une réelle marge de subjectivité pour arrêter les choix.** Or, il apparaît que ces derniers se font souvent au détriment des sites les plus éloignés des préoccupations des décideurs. **Par leur situation périphérique, ces territoires peuvent en effet être moins bien défendus, moins bien connus et moins bien compris.**

¹ Quant au site allemand un temps envisagé, il a été écarté pour des raisons de coût de la main-d'œuvre.

2. Des territoires plus ou moins défendus

a) L'intérêt de l'entreprise pour sa mère-patrie

Il n'est pas surprenant de constater l'octroi d'une préférence aux nationaux du pays originaire du groupe en termes d'emplois, et ce indépendamment de la localisation des activités de l'entreprise. **C'est ainsi que les Français représentent 40 % des effectifs et 27 % des recrutements de Total alors même que la France ne représente que 5 % du résultat du groupe.**

Plus généralement, l'entreprise, même devenue globale, affiche une attention toute particulière pour son pays d'origine. Toujours perçue comme ayant partie liée avec la communauté nationale de ce pays, l'entreprise est, en effet, l'objet d'attentes et d'exigences particulières des autres parties prenantes que sont, au-delà des salariés, les pouvoirs publics et l'opinion pour lesquels ces entreprises nationales peuvent par ailleurs être motifs de fierté et synonymes d'un capital national qui mérite d'être défendu.

Dès lors, **des décisions stratégiques défavorables au pays de nationalité de l'entreprise, telles que des fermetures de sites, paraissent plus difficiles à prendre.** On a pu le constater à l'occasion de la fermeture de l'usine Renault de Vilvoorde, mise en œuvre dans des conditions qui n'auraient sans doute pas été les mêmes si le plan avait concerné un site français du groupe.

Plus probante encore a été la décision prise par Volkswagen en novembre 2006 d'arrêter la production des Golf sur le site belge de Forest¹ afin de rapatrier cette activité sur les sites allemands de Morel et de Wolfsburg. Il est clairement apparu que l'objectif de rationalisation conduisant à regrouper la production sur les usines principales du groupe, a été complété par un discours sur la priorité de préserver l'emploi en Allemagne, 400 postes de travail étant en jeu.

Plus généralement, comme l'a fait valoir M. Patrick Ricard, président de Pernod-Ricard, les liens entre son groupe et la France conduisent à ce que, lorsqu'un événement affecte les sites ou une filiale située dans ce pays, il donne lieu à des manifestations devant le siège central auxquelles la presse accorde une grande attention, ce qui est souvent beaucoup moins le cas de la part de l'opinion et de la presse du pays concerné lorsque les décisions concernent un site étranger.

Ainsi la direction du groupe a été amenée à s'impliquer directement dans l'accompagnement et la fermeture du centre d'embouteillage de Cognac qui relevait pourtant en principe de la filiale concernée, alors que la fermeture

¹ Ce qui représente une quasi fermeture de l'usine dans la mesure où les Golf représentent l'essentiel de la production de cette unité (193.000 véhicules par an), loin devant les Polo (11.000 véhicules).

actuelle d'une usine importante d'une autre filiale du groupe aux Etats-Unis ne requiert pas la même implication des dirigeants de Pernod-Ricard¹.

Il est particulièrement instructif de constater que cet ancrage fort dans un pays ne s'explique pas simplement par l'histoire partagée mais qu'elle tient aussi à la localisation physique du centre de décision et que M. Patrick Ricard, pourtant convaincu de la force du lien qui unit son groupe à la France, estime que celui-ci pourrait être distendu dès lors que les futurs dirigeants de l'entreprise, qui pourraient être d'une autre nationalité, envisageraient éventuellement une délocalisation du siège².

Cet **effet de responsabilité vis-à-vis du territoire d'origine** joue à plein dans le cas d'entreprises dont l'ancrage principal est toujours leur territoire -national ou régional- où elle est née et que les principaux dirigeants en sont eux aussi originaires³. Il s'exprime d'une façon encore plus vive lorsque la volonté de contribuer au développement du pays figure parmi les raisons d'être de l'entreprise, comme ce fut par exemple le cas de la création de Sanofi par Pierre Guillaumat et Jean-François Dehecq dans le but de donner à la France une industrie pharmaceutique performante. Aujourd'hui, ce dernier revendique, non sans une certaine fierté, le fait que, même les activités réalisées par le groupe à l'étranger, donnent lieu à des ressources fiscales pour la France via le rapatriement des bénéficiaires et s'accompagnent souvent d'activités de R&D en amont situées sur le territoire national.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue un **paradoxe : cette plus grande sensibilité d'une entreprise à la situation**, ou au moins aux pressions exercées, **dans son pays d'origine constitue un biais en faveur de la prise de contrôle par des groupes étrangers**. En effet, moins critiqués ou moins dépendants de leur image dans leur pays d'accueil, ces derniers sont susceptibles d'avoir des exigences de rentabilité plus élevées ou de procéder, si nécessaire, à **des restructurations plus brutales que leurs homologues nationaux**. **Dès lors que l'acquisition d'une entreprise peut constituer pour eux un investissement plus rentable**, ces repreneurs étrangers peuvent proposer un prix d'achat supérieur à celui proposé par les repreneurs nationaux. Si aucune étude n'est disponible pour mesurer la portée de ce phénomène en France, un tel biais de sélection a été clairement établi par le Royaume-Uni⁴.

¹ Ce qui n'empêche pas d'ailleurs que ceux-ci soient tenus informés du processus et que l'entreprise soit localement mobilisée avec les pouvoirs publics pour trouver des nouveaux investisseurs afin de préserver l'emploi.

² Avec des effets probables sur la place du français comme langue de travail de l'entreprise et donc un risque mécanique de voir certaines préoccupations exprimées par les responsables français et liées à leur territoire être moins prises en compte dans les réunions des instances décisionnelles. Cf. Deuxième partie, II, B, 3).

³ Un contre-exemple étant précisément donné par les interrogations de M. Ricard sur l'avenir de son groupe en cas de nomination d'un dirigeant étranger.

⁴ Griffith et Simpson, « Characteristics of Foreign Owned Firms in British Manufacturing », Document de travail NBER n° 9573. Pour la Suède, voir Heyman, Sjöholm et Gustavsson, « Is there Really a Foreign Ownership Wage Premium ? Evidence From Matched Employer Data »,

Mais ceci ne signifie nullement qu'au-delà de cette préférence des entreprises pour leur pays d'origine, il n'existe pas aussi un lien particulier entre un centre de décision secondaire d'un groupe étranger¹ et le pays qui l'accueille.

b) Les liens tissés avec les pays d'adoption

(1) L'insertion dans le système local

Les dirigeants d'un centre décisionnaire se trouvent *de fait* insérés dans le système économique et social du pays d'accueil et doivent rendre aussi des comptes aux autres parties prenantes de cet environnement territorial.

Quel que soit son niveau d'autonomie vis à vis de la maison-mère, son degré d'intégration dans la culture locale, ou même la nationalité des dirigeants, l'entreprise en question entretient par exemple des **relations plus étroites avec les pouvoirs publics de l'Etat où elle réside** qu'avec ceux des autres pays. Il est en effet plus naturel pour le ministre de l'Economie et des finances français de s'adresser à un dirigeant du siège européen d'un groupe américain basé à la Défense que si celui-ci était installé à Francfort, ce qui multiplierait les obstacles à l'échange. A l'inverse, un élu local français disposant d'une unité industrielle de Pechiney sur son territoire et qui souhaite trouver des interlocuteurs pour évoquer l'avenir stratégique de ce site devra désormais se rendre à Montréal, où se trouve le siège d'Alcan, qui a racheté Pechiney en 2003.

Ceci appelle, vis-à-vis de ce pays du siège, une plus grande attention et *in fine* une plus grande implication des dirigeants.

On considère ainsi que **la localisation en France du siège de Motorola pour l'Europe a facilité les discussions des représentants du groupe américain avec les promoteurs du centre de développement de composants nanométriques² de Crolles près de Grenoble.**

La proximité a en effet permis d'entretenir dès la phase d'étude du projet un dialogue continu qui a abouti en 2002 à la constitution de « l'Alliance » entre Motorola Semi-Conductors (aujourd'hui appelé Freescale), STMicroelectronics et Philips semi-conducteurs.

La continuité et l'intensité de ces échanges ont d'ailleurs été aussi facilitées par le fait que, situé en France, Motorola Europe disposait d'un management français, de surcroît en contact permanent dans la préparation de ce projet, avec M. Michel Mayer, président de l'ensemble de Motorola Semi-Conductors, qui se trouvait lui aussi être français et avait travaillé sur les sites de recherche grenoblois.

Document de travail TRUIER N° 199. Pour les Etats-Unis, voir Bernard et Jensen, « Firm Structure, Multinationals and Manufacturing Plants Deaths », *nimeo Dartmouth*.

¹ Par exemple le siège pour l'Europe ou pour une ligne de produits.

² A commencer par un laboratoire grenoblois du Commissariat à l'énergie atomique, le Leti (Laboratoire d'électronique et de technologies de l'information).

(2) L'avocat de son territoire d'accueil

La mission commune d'information a constaté que les responsables de centres de décisions secondaires étaient en fait appelés à défendre leurs projets devant les instances centrales de leur groupe afin d'obtenir l'autorisation d'engager des actions stratégiques. Davantage soumis à la pression de son pays de domiciliation, il y a alors une fois de plus fort à parier qu'un responsable pour l'Europe basé à Paris défendra avec plus de force un projet s'il est situé dans notre pays.

Il ressort d'ailleurs qu'indépendamment même de toute pression locale ou de tout parti pris, le territoire siège d'un centre de décisions peut être tout simplement avantageux parce qu'il est simplement mieux connu des dirigeants.

3. Des territoires plus ou moins connus

a) Les dirigeants qui se fondent sur les informations dont ils disposent

Même en l'absence des effets d'ancrage qui conduisent les décisions à avantager les territoires proches d'eux, il convient de constater que les considérations qui conduisent aux décisions stratégiques ne s'effectuent pas sur la base d'une information absolument complète mais qu'elles reposent sur l'analyse des éléments dont disposent les décideurs. Il apparaît ainsi que le mode réel de prise de décision ne consiste pas en une revue exhaustive d'une infinité de solutions possibles mais **repose sur l'analyse d'un petit nombre d'options en adéquation avec le but recherché**, dont les différents intervenants dans le processus décisionnel ont connaissance¹.

Or, la proximité permet une meilleure information sur les atouts locaux.

C'est ainsi que M. Franck Riboud, président de Danone, estime naturel que Danone, dont le centre de décision principal est situé en région parisienne, s'intéresse aux travaux de recherche menés de Saclay.

D'un point de vue plus défensif, cette connaissance du territoire permet d'être conscient des multiples possibilités et ressources qui peuvent être mobilisées localement pour résoudre une difficulté ou surmonter une crise. Face à une menace de fermeture de site, les dirigeants seront d'autant plus susceptibles d'envisager un grand nombre de solutions qu'ils connaissent de plus près les tenants et les aboutissants du système local. Ils accepteront peut-être de prendre des risques qui auraient semblé trop hasardeux à un centre de décision plus éloigné, dont la situation serait plus difficile à évaluer.

¹ Parmi lesquels peuvent figurer les responsables opérationnels ou les responsables de centres de décision inférieurs.

Ces deux exemples montrent qu'il est important pour un territoire d'être bien connu des décideurs.

Les actions de promotion réalisées par les services compétents¹ ou encore l'accueil dans nos universités et grandes écoles de futurs cadres dirigeants étrangers, figurent parmi les moyens de faire mieux connaître notre territoire des décideurs économiques.

Toutefois, la présence d'un centre de décision constitue sans doute la modalité la plus efficace de sensibilisation des dirigeants économiques aux atouts de la France. En effet, par leur installation sur le territoire national, ces dirigeants connaissent le pays de l'intérieur et au travers de l'exercice quotidien de leurs responsabilités.

D'ailleurs, l'imprégnation de la culture socio-économique locale ne se limite pas aux seuls personnels en poste permanent dans le pays. Un centre de décision reçoit en effet la visite régulière des cadres du groupe employés dans d'autres pays mais relevant de son autorité ainsi que des principaux partenaires de l'entreprise (investisseurs, clients, fournisseurs, banquiers, etc...). De ce point de vue, la localisation à Paris du siège central du groupe Alcatel-Lucent devrait s'avérer être un atout pour la France.

b) Les groupes porte-drapeaux de leur pays d'origine

Le lien entre localisation de centres de décision et notoriété du territoire est encore plus fort lorsque la direction de l'entreprise revendique son origine nationale comme un élément essentiel de son identité.

Ceci est une évidence pour Nokia, qui symbolise à lui seul l'excellence du pays dans lequel il plonge ses racines comme a pu le constater la mission commune d'information lors de son déplacement dans les pays nordiques à la fin janvier 2007.

Tel est par exemple le cas du groupe Danone qui affiche clairement ses attaches culturelles françaises -et plus largement latines- et exige ainsi de ses principaux cadres internationaux qu'ils comprennent la langue française. Tel est **aussi le cas de sociétés de taille moyenne** comme l'Occitane qui s'attache à faire connaître et comprendre la France à ses principaux partenaires, estimant que les valeurs de la société (de qualité, d'authenticité) prennent tout leur relief lorsqu'elles sont resituées dans leur environnement d'origine.

Reste à savoir si le fait d'être mieux connu permet à un territoire, d'être non seulement présent à l'esprit des décideurs, mais aussi d'être perçu plus favorablement que s'il n'était envisagé que de loin. La réponse n'est pas toujours évidente. Il semble toutefois qu'elle soit positive dans le cas de la France.

¹ Au premier rang desquels l'AFII (Agence française pour les investissements internationaux) et le réseau des missions économiques.

4. Des territoires plus ou moins compris

Le fait de travailler en France permet ainsi aux dirigeants en question de mieux comprendre le pays, notamment en termes de culture économique et sociale, et dès lors de mieux comprendre comment en exploiter les atouts et en compenser les handicaps.

En effet, **lorsqu'il est perçu de loin, notre pays ne bénéficie pas d'une image aussi favorable auprès des décideurs économiques que lorsqu'ils le connaissent mieux.** Sur ce point, la France semble être dans une position inverse à celle d'autres pays, comme la Chine, souvent perçue comme un eldorado, en particulier pour les PME qui sous-estiment très généralement les difficultés d'accès à ce marché¹.

Dans le cas de la France, le biais d'image est en revanche négatif, près des deux tiers des décideurs interrogés en 2005 étant convaincus de l'impossibilité de mener un projet en France ou doutant de sa faisabilité².

Ceci explique que l'excellente position obtenue malgré tout par notre pays en matière d'accueil des projets étrangers (2^{ème} en Europe à quasi égalité avec le Royaume-Uni, et très loin devant l'Allemagne)³ tient davantage que pour ses partenaires, au développement d'implantations déjà existantes⁴ et non à des implantations nouvelles.

La France est donc un pays qui fidélise les entreprises étrangères qui y sont déjà présentes. Mais, à l'inverse, elle a tendance à inquiéter ceux qui connaissent mal le pays⁵.

De loin, la France est perçue au travers de ses discours ou de ses positions proclamées de méfiance vis-à-vis de l'économie de marché et de la mondialisation, et ce alors même que dans les faits, il s'agit d'un des pays les plus ouverts au monde.

Elle est aussi assimilée à ses conflits sociaux retransmis par les grands médias internationaux, dans la mesure où il s'agit essentiellement en France de grèves nationales du secteur public mettant en cause les pouvoirs publics. De tels événements sont bien sûr plus spectaculaires que des mouvements sociaux locaux ou concernant une entreprise privée, et ils occultent le fait que **la France se situe traditionnellement dans la moyenne**

¹ Ce point de vue a d'ailleurs été confirmé par M. Franck Riboud dont le groupe réalise 10 % de son activité en Chine.

² D'après le baromètre de l'attractivité du territoire 2006 réalisé par le Cabinet Ernst & Young, 27 % des décideurs se disaient convaincus de l'impossibilité de tels projets et 36 % doutaient de leur faisabilité dans ce pays.

³ Le même baromètre de l'innovation indique qu'en 2005, le Royaume-Uni et la France ont accueilli respectivement 18,2 % et 17,5 % de ces investissements contre seulement 5,9 % pour l'Allemagne ou la Pologne.

⁴ 38 % des projets en France en 2006 contre 28 % au Royaume-Uni, 32 % en Allemagne et 26 % en Pologne.

⁵ Toujours selon le baromètre, la France détient le triste record du pays européen selon lequel les investisseurs (35 %) estiment que l'attractivité devrait se détériorer.

basse des pays européens en termes de jours de grève, loin derrière les pays scandinaves¹.

Ce paradoxe a été confirmé par le directeur général d'Aker Yards France (ex Chantiers de l'Atlantique) faisant part de l'étonnement des repreneurs de l'entreprise quant au fait que celle-ci n'était pas en grève, et ce alors qu'ils étaient eux-mêmes originaires de ces pays champions d'Europe des conflits sociaux que sont la Norvège et la Finlande. Les mêmes visiteurs, pourtant spécialistes de la construction navale, disaient aussi avoir découvert dans les équipes de Saint-Nazaire, un niveau élevé en matière de recherche et de créativité qu'ils ne soupçonnaient pas.

Ainsi, mieux défendus, mieux connus et mieux compris, les territoires qui accueillent des centres de décisions peuvent, toutes choses égales par ailleurs, être avantagés sur différents plans.

A l'inverse, la dépendance vis-à-vis de centres de décision extérieurs peut être synonyme d'une véritable perte de substance, c'est-à-dire de la disparition de potentiels de développement.

B. DES PERTES POTENTIELLES DE SUBSTANCE ÉCONOMIQUE EN DÉPIT D'EFFETS FAVORABLES

Les risques consécutifs, si ce n'est à la disparition ou à la rétrogradation du moins à la perte d'autonomie d'un centre de décision, sont bien connus, dès lors qu'ils sont, pour des raisons évidentes, mis en avant dans la presse, lorsqu'ils s'accompagnent de restructurations de l'outil de production.

Ils sont évoqués de façon plus diffuse en cas de prise de contrôle sans qu'il soit toujours fait la part entre ce qui relève d'une intuition juste sur les dangers objectifs d'une prise de contrôle, et ce qui procède d'une méfiance, très française, vis-à-vis des grandes entreprises étrangères.

La mission commune d'information ne méconnaît pas, bien au contraire, les risques, notamment du point de vue des écosystèmes et des capacités technologiques, mais elle tient aussi à souligner certains effets positifs de prises de contrôle ou rapprochements impliquant l'intégration d'un centre de décision au sein d'un ensemble plus vaste..

¹ Le nombre de journées individuelles non travaillées (grèves) pour 1.000 salariés était de 37 par an en France en moyenne entre 1998 et 2004 contre 218 au Danemark, 188 en Espagne, 93 en Italie ou 80 en Norvège.

1. La captation ou la déstructuration d'un capital de savoir-faire multiples

L'avantage technologique constituant le ressort majeur de la compétition économique mondiale, il est logique que l'entité qui en rachète une autre souhaite prendre le contrôle de son savoir-faire¹.

Si cette forme de compétition est l'un des aspects bien connus de « l'économie de la connaissance », elle n'en demeure pas moins problématique quant à ses effets possibles à terme, du point de vue des territoires et donc de toutes les politiques publiques, qui à tous les niveaux de l'Etat se sont efforcées, par des investissements et des aides parfois coûteuses, d'en accroître la compétitivité.

a) Dans les secteurs technologiques de pointe comme dans les industries classiques

(1) Le pouvoir d'innovation, cible du pouvoir de décision

L'acquisition de technologies apparaît dans certains cas comme le motif principal des opérations de rachat, en particulier dans les industries de pointe. Ce qui signifie que les pouvoirs du centre de décision seront employés à récupérer la capacité d'innovation de sa cible, cette dernière pouvant ensuite être démantelée, déqualifiée voire abandonnée.

D'une façon générale, un pays comme la France apparaît malheureusement comme structurellement vulnérable à la prise de contrôle de ces technologies les plus avancées par des entités étrangères. Or, s'ils permettent de financer des projets innovants, ces opérations peuvent aussi aboutir à une délocalisation des activités de recherche et développement.

(2) Un danger désormais bien identifié pour la France

Sur la base des informations communiquées par les services de l'Etat en charge de l'intelligence économique², il est possible d'identifier trois scénarios de délocalisation des activités qui concernent principalement les entreprises de type start-up.

Les premiers cas sont les plus emblématiques du processus puisqu'il s'agit du rachat d'une jeune entreprise innovante par une entreprise étrangère du même secteur. Dans ce cas, la prise de contrôle de l'innovation s'accompagne souvent d'une volonté de l'intégrer dans les laboratoires que possède déjà l'entreprise, généralement dans son pays d'origine ; et ce, aussi

¹ Une telle situation doit bien sûr être clairement distinguée de la problématique de « pillage » technologique, par lequel une innovation est reprise, soit au mépris des droits de propriété intellectuelle, soit parce que celle-ci a été insuffisamment protégée, ce qui est par ailleurs un des problèmes de la France, du fait d'une trop faible « culture du brevet ».

² Plus précisément, l'équipe placée sous l'autorité de M. Alain Juillet, au sein du Secrétariat général de la défense nationale : M. Alain Juillet a été entendu par la mission commune d'information lors de son audition du 21 septembre 2006.

bien pour des raisons de rationalisation de l'organisation que de protection des informations stratégiques¹. Si les inventeurs du projet quittent ainsi la France avec leur innovation, la prise de contrôle débouche alors sur ce qu'il est convenu d'appeler une « fuite des cerveaux ».

Dans la deuxième configuration, l'entreprise française n'est pas rachetée par un industriel du secteur mais financée par un fonds d'investissement. Dès lors qu'il en retire la rentabilité attendue, le fonds peut s'avérer assez neutre dans la gestion de l'entreprise, n'ayant *a priori* aucune raison de délocaliser les activités de R&D. Toutefois, l'étude de ce type d'investissement opéré en France conduit à nuancer fortement ce propos.

En premier lieu, **l'exemple de Gemplus** montre qu'un fonds de pension (en l'espèce, Texas Pacific Group qui fit l'acquisition de 25 % de la société en 1999) a pu, non seulement décider la relocalisation des activités à plus forte valeur ajoutée dans son propre pays d'origine (en l'espèce, la Californie), mais aussi conduire à une réorganisation de l'ensemble des autres activités, ce qui a abouti à un démantèlement de l'entreprise au détriment des sites français².

Quant au troisième scénario décrit, il résulte du choix des inventeurs d'un nouveau procédé de quitter la France pour localiser leur activité dans un pays où ils pourront trouver un financement émanant d'un industriel ou d'une institution financière. La délocalisation du centre de décision est alors concomitante de celle des activités de recherche puisqu'elle découle du départ de l'ensemble de l'entreprise elle-même, à l'initiative de ses créateurs. C'est sans doute ce qui pourrait arriver à Business objects, qui est déjà présentée dans la presse comme une entreprise franco-américaine.

Dans ce cas comme dans les précédents, on observe un fort tropisme américain dans la prise de contrôle des innovations européennes, sans doute lié à l'existence d'une triple asymétrie.

(3) L'attraction américaine en matière de hautes technologies

Le principal avantage des Etats-Unis tient à l'existence d'une **capacité de financement considérable dans le domaine du capital-risque**, répondant aux besoins des jeunes entreprises innovantes qui n'ont d'autre garantie à apporter que la valeur d'une invention ou d'une technologie.

L'avantage américain en la matière réside principalement dans le volume des principaux fonds d'investissement, le principe de ce type de financement étant de pouvoir répartir le risque sur un très grand nombre de projets et donc de pouvoir supporter un taux d'échec élevé dans l'espoir que

¹ Un centre de recherches unique placé sous le contrôle direct de l'entreprise présente moins de risque que des unités réparties à travers le monde.

² La production de cartes sans contact a ainsi été transférée à Singapour tandis qu'un site pour des productions moins intensives en technologies était implanté en Pologne en 2003. Début juin 2007, l'entreprise a en outre annoncé une réduction de 12 % de ses effectifs (soit 400 emplois) ainsi que la fermeture de son site du Loiret.

quelques réussites permettront de compenser l'ensemble de ces pertes. Lorsqu'on dispose d'une « force de frappe » annuelle supérieure à 10 milliards d'euros – comme c'est le cas de Texas Pacific Group ou de Carlyle, l'investissement de quelques millions d'euros dans des projets innovants ne représente qu'un risque très limité. Ce pays consacre ainsi au capital-risque une part de son PIB (1,1 %) plus de trois fois supérieure à celle observée en France (0,31 %).

La seconde asymétrie tient au plus faible recours aux brevets de nos PME par rapport à leurs équivalentes américaines, principalement du fait d'une culture de la protection de la propriété intellectuelle moins développée. Il peut en résulter une sous-évaluation en Europe des innovations de nos entrepreneurs par rapport à leur valorisation une fois celles-ci protégées par un brevet, hypothèse qui reste de base aux calculs des investisseurs américains. A ceci s'ajoute le fait que certaines inventions, telles que **les logiciels, sont brevetables aux Etats-Unis alors qu'elles ne le sont pas en Europe**¹.

La situation est aussi asymétrique s'agissant des technologies dites sensibles où se manifeste le troisième avantage américain. En effet, si des deux côtés de l'Atlantique, il existe des dispositifs de protection contre les investissements étrangers, dans les domaines liés à la défense², le gouvernement américain mène une politique de contrôle national des technologies beaucoup plus active que la France et l'Europe.

Il a mis en place une politique offensive d'acquisition directe des technologies notamment européennes, directement au travers du fonds d'investissement de la C.I.A. In-Q-Tel ou, indirectement, via les liens du Pentagone avec certains grands fonds privés³.

Quant aux secteurs stratégiques au sens large - c'est-à-dire du point de vue de l'économie et non de la seule sécurité nationale -, il convient de saluer l'initiative prise par les pouvoirs publics français d'identifier les entreprises concernées⁴ afin de les conseiller et de les soutenir dans l'accès à des financements, y compris publics⁵. Toutefois, ces initiatives n'ont pas pu compenser les handicaps structurels des fonds français en matière de capital-

¹ L'article 52 de la convention européenne des brevets excluant la possibilité de breveter les logiciels, l'office européen des brevets accorde toutefois près de 30.000 brevets par an pour ce type d'innovation, qui n'ont en conséquence aucune valeur juridique, contrairement aux 40.000 brevets accordés pour des logiciels par l'office américain (l'USPTO). Cette différence pourrait prendre fin puisqu'un projet de directive communautaire sur la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur est en cours de discussion depuis 2004, même s'il bute sur les réticences du Parlement européen concernant la portée de la brevetabilité du logiciel.

² Cf. infra.

³ Ces liens réels ayant parfois été exagérés, notamment s'agissant de Carlyle.

⁴ C'est-à-dire, les entreprises intervenant dans l'un des onze secteurs à protéger des investissements étrangers, selon le dispositif prévu par le décret publié le 31 décembre 2005.

⁵ Un fonds public dédié aux entreprises des secteurs stratégiques, la Financière de Brienne, doté de 20 millions d'euros par an a en effet été créé à cet effet.

risque¹, dans l'attente de la mise en place effective du dispositif France Investissements².

L'exemple des entreprises innovantes illustre de la façon la plus aiguë en quoi **la prise de contrôle d'une technologie par un centre de décision étranger constitue une perte de potentiel de développement pour un pays.**

Mais ces problèmes concernent aussi les entreprises des secteurs plus traditionnels qui peuvent elles aussi être rachetées à des fins d'acquisition de leurs technologies³, notamment dans le but de les voir être appliquées à des sites de production étrangers appartenant au groupe acquéreur.

(4) Un risque qui concerne également les industries plus traditionnelles

Le cas de l'acquisition d'Arcelor par Mittal Steel en 2006 peut servir d'illustration au risque de captation du capital technique. Il apparaît, en effet, qu'un aspect stratégique de cette fusion consiste pour le nouveau groupe à développer des technologies avancées d'Arcelor en les mettant en œuvre dans des usines situées dans les pays en développement, les acquisitions dans les pays à bas coûts étant en effet privilégiées par Mittal Steel parallèlement à la fermeture de sites en Belgique et en Lorraine. Toutefois, si la crainte persiste pour le moyen terme, il faut reconnaître qu'à court terme le groupe envisage des investissements lourds à Dunkerque.

Des similitudes peuvent d'ailleurs être trouvées entre le cas de Pechiney racheté par le groupe canadien Alcan en 2003. En effet, il apparaît clairement que le rachat de l'entreprise française était principalement motivé par l'acquisition du savoir-faire technologique de Pechiney, dont la technologie d'électrolyse notamment est reconnue comme l'une des plus performantes au monde. C'est ainsi qu'Alcan investit en France plus de la moitié de son budget mondial de recherche et développement.

En revanche, s'agissant des activités de production, la dynamique semble être celle d'une diminution des capacités -qui se traduit par des fermetures de sites et des suppressions d'emplois- en Europe occidentale et aux Etats-Unis au profit d'une politique de développement des sites d'Europe orientale et d'acquisition d'unités nouvelles dans les pays à bas coûts.

Par analogie avec les interrogations soulevées par la politique d'exploitation mondiale des brevets d'Arcelor par Mittal, il convient de noter que si Alcan vient de décider de mettre en œuvre le dernier procédé inventé par Pechiney (technique d'électrolyse dénommée APSO), le choix du site utilisateur parmi plusieurs localisations possibles dans le monde n'est pas encore arrêté à l'heure qu'il est.

¹ Ce qui aboutit à une très faible consommation des moyens mis à disposition par les cinq fonds privés partenaires de l'Etat dans le cadre du comité de suivi des industries stratégiques.

² Cf. infra.

³ Et non pour d'autres raisons telles que l'utilisation de leur capacité de production, leur part de marché, leur localisation géographique, leurs marques, etc.

Ces exemples pourraient constituer de légitimes motifs de fierté, dans la mesure où ils montrent que notre capacité d'innovation est reconnue et que, à l'occasion de l'intégration de nos entreprises dans des groupes internationaux, notre savoir-faire peut être mieux valorisé puisque mis en œuvre dans des usines du monde entier.

Toutefois, cet exemple doit nourrir des inquiétudes dans la mesure où, au-delà des pertes d'emplois immédiatement liées à la rationalisation du fait de l'intégration dans un groupe, le modèle retenu pourrait tendre à n'utiliser la France que comme un laboratoire, sans chercher à prendre appui sur cette capacité d'innovation pour développer des nouvelles activités de production et donc des emplois prioritairement localisés en France.

La prise de contrôle d'une entité par un centre de décision extérieur peut donc constituer une perte de substance pour l'ensemble de son environnement.

b) Les possibilités de démantèlement d'écosystèmes locaux et de gaspillage d'aides ou d'investissements publics

Les conséquences dommageables provoquées par une prise de contrôle peuvent n'être qu'indirectes. Elles font pour une fraction non négligeable d'entre elles, partie de ce qu'il est convenu d'appeler la vie des affaires. Toutefois, au-delà d'un certain niveau, le préjudice est réel et doit être pris en considération.

(1) La remise en cause des réseaux locaux

Même lorsque la dépendance d'un centre de décision étranger ne présente pas de risque direct en termes d'affaiblissement de l'entreprise contrôlée, elle peut en revanche s'avérer nuisible pour l'écosystème économique dans lequel cette entreprise est intégrée.

Rien ne garantit en effet que les nouveaux décideurs souhaiteront maintenir les relations que l'entreprise entretient avec ses fournisseurs, ses clients et ses autres partenaires.

Il est même tout à fait envisageable que l'intégration dans un groupe lui impose par exemple le recours à tel fournisseur ou à tel réseau de distribution, soit parce que le groupe dispose de partenaires attitrés auprès desquels il obtient des conditions plus avantageuses, soit tout simplement parce que ces partenaires sont membres du même groupe. Plus généralement, le fait que le nouveau centre de décision dispose de réseaux, d'habitudes et de solidarités qui lui sont propres peut alors avoir pour effet de **couper l'entreprise de son environnement habituel** au détriment de ce dernier.

Ainsi lorsqu'un groupe de grande distribution prend le contrôle d'un réseau de supérettes de niveau régional, ces dernières sont conduites à remplacer leurs fournisseurs précédents par ceux sélectionnés par la centrale d'achat du groupe, ce qui constitue généralement la perte d'un débouché

important pour certains producteurs locaux tels que, par exemple, ceux de fruits et légumes.

Cet effet du changement de centre de décision sur l'écosystème local peut s'avérer particulièrement déstabilisateur lorsque l'entreprise en question est précisément un des éléments structurants de l'environnement économique local.

Tel est notamment le cas lorsqu'il existe un véritable système productif local mis en place autour d'un donneur d'ordre, comme cela se constate généralement autour d'un grand site de production industrielle. C'est ainsi que dans le secteur automobile, chaque usine de constructeur est généralement elle-même entourée d'équipementiers de différents rangs et de sous-traitants et fournisseurs dont elle est le client essentiel et qui concernent au total trois à quatre fois plus d'emplois que l'entreprise principale¹.

La situation de ce secteur, telle que l'a récemment analysée le rapport d'information de notre collègue Gérard Cornu², rend d'ailleurs tout à fait envisageable la prise de contrôle par un groupe chinois ou indien de tout ou partie d'un constructeur européen dans le but d'amener ce dernier à intégrer plus largement des équipements en provenance des pays émergents, dans la mesure où d'ici à 2015, ces derniers seront capables de fournir des équipements représentant plus de 25 % de la valeur ajoutée d'un véhicule, assemblé en Europe.

Il est aussi possible que, sans menacer l'existence de l'ensemble d'un système de production, un changement de centre de décision **puisse remettre en cause certains projets structurants développés par l'entreprise avec ses partenaires.**

C'est ainsi qu'Arcelor vient de décider de ne plus participer au programme de recherche sur l'acier revêtu de polymères qui était mené dans le cadre du pôle de compétitivité lorrain sur les matériaux intelligents et les produits innovants (MIPI), ce qui n'est pas sans conséquence sur la dynamique locale engagée en particulier avec les laboratoires universitaires, ce projet étant une des principales activités du pôle.

Si cette décision répond à plusieurs justifications d'ordre industriel³, plusieurs observateurs considèrent toutefois qu'elle s'inscrit opportunément dans la nouvelle stratégie d'innovation du groupe depuis le rachat par Mittal consistant en une valorisation à plus grande échelle mais à plus court terme de la recherche et développement d'Arcelor au détriment de projets à l'horizon lointain et au débouché moins garanti.

¹ Rapport n° 2006-12 du Conseil économique et social du 5 juillet 2006 sur « L'automobile française, une filière majeure en mutation » présenté par M. Roland Gardini.

² Rapport d'information n° 254 (2006-2007) du 21 février 2007 sur les défis de l'industrie automobile.

³ Les principaux utilisateurs potentiels de cette innovation, à savoir les fabricants de boîtes de boissons, n'ayant pas consenti les investissements nécessaires.

Plus les réseaux locaux sont structurés, plus leur démantèlement est économiquement et socialement coûteux puisque c'est tout un contexte favorable à l'activité ou à l'innovation qui peut être remis en cause. En effet, l'objet de la constitution des systèmes productifs locaux est précisément de produire des « effets externes » d'entraînement et de stimulation sur l'ensemble des partenaires.

Les enjeux liés aux écosystèmes productifs ont déjà été perçus par certains auteurs comme un des aspects de la compétition mondiale entre les centres de décision économique. C'est ainsi que M. Alain Juillet, haut responsable pour l'intelligence économique au sein du SGDN¹, a indiqué devant la mission commune d'information² que Boeing avait engagé une politique de démarchage auprès de chacune des PME aéronautiques de la région de Toulouse dans le cadre de la construction du *Starliner* et qu'elle avait signé des contrats avec un très grand nombre d'entre elles pour des produits spécifiquement Boeing.

Même sans avoir pris de participation dans ces entreprises, Boeing devenant leur principal donneur d'ordre, est aussi devenu de fait un centre de décision important susceptible d'éviter que l'écosystème toulousain ne profite entièrement à son centre de gravité naturel, c'est-à-dire Airbus.

Cet exemple illustre deux aspects de l'importance des *clusters* dans la nouvelle géographie du pouvoir économique.

(2) Des aides et des investissements publics à passer par pertes et profits ?

Comme on le sait, les aides publiques aux entreprises portent sur des montants importants. Déjà, un rapport du Commissariat général au Plan de 2003 intitulé « *les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie* » évaluait, en effet, pour l'année 2002 à 1,09 % du PIB, soit 15,8 milliards d'euros, les seules aides d'Etat soumises à la réglementation européenne³. Or, une étude récente⁴ fait apparaître que, si ces aides sont, par définition, réservées à des bénéficiaires remplissant certaines conditions, il est en revanche rare que l'intervention publique ait pour contrepartie effective le respect de certaines obligations⁵.

Dans la plupart des cas, il est tout à fait possible qu'une entreprise bénéficie d'aides publiques puis supprime des emplois, notamment dans le cadre d'une opération de délocalisation. S'ouvre alors, rétroactivement, le débat sur l'intérêt d'avoir aidé l'entreprise en cause voire sur la possibilité d'obtenir le remboursement de ce soutien, alors même que cette obligation

¹ Secrétariat général à la Défense nationale, placé auprès du Premier ministre.

² Lors de son audition du 21 septembre 2006.

³ Ce montant doit être plus que doublé si l'on y inclut le dispositif actuel d'allègement de charges sur les bas salaires.

⁴ Rapport au Premier ministre sur les aides publiques remis le 8 février 2006 par le Conseil d'orientation pour l'emploi et réalisé par les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

n'était généralement pas prévue initialement. Tel est par exemple le cas aujourd'hui à la suite de l'annonce du plan social d'Alcatel-Lucent.

Il convient également de rappeler le débat sur le remboursement des aides publiques perçues dans le **cas de la société Hewlett-Packard**. En effet, le groupe informatique américain avait annoncé en septembre 2005 son intention de supprimer 1.240 emplois en France dans le cadre d'un plan de structuration mondiale à l'horizon 2008, et ce alors que l'entreprise avait réalisé d'excellents résultats l'année précédente, y compris dans son activité française.

Ce qui vaut pour les aides publiques directes aux entreprises peut aussi s'appliquer aux investissements de la collectivité visant à faciliter l'environnement économique : **prise en charge d'éléments matériels et immatériels tels les infrastructures de transport, les réseaux de télécommunication, l'aménagement de zones d'activités ou encore la recherche et la formation.**

Cet engagement de long terme peut toutefois être remis en cause à l'occasion du départ ou de la rétrogradation d'un centre de décision des entreprises du territoire concerné. Peuvent alors être remis en cause les espoirs sur lesquels se fondaient les pouvoirs publics au moment où ils ont consenti leurs investissements pour favoriser le développement d'une filière ou un territoire.

Ainsi apparaît-il que le déplacement d'un centre de décision économique peut constituer une véritable perte de substance de territoires, la fuite de facteurs matériels ou immatériels nécessaires à leur développement, par l'effet immédiat d'une prise de contrôle d'entreprise, étant alors prolongée par des effets dynamiques défavorables. En changeant de dirigeants, l'entreprise change aussi souvent de logique.

Toutefois, il convient de noter que dans certains cas, le rachat d'une entreprise par un centre extérieur a pu provoquer des effets dynamiques inverses, c'est-à-dire que le changement a pu représenter un véritable apport de substance, porteur de perspectives de développement.

2. Les effets positifs de l'intégration au sein d'ensembles d'envergure mondiale

Il ne faut pas méconnaître les avantages consécutifs aux prises de contrôle ; cela n'est pas contestable s'agissant d'entreprises en difficulté mais peut concerner également des entreprises en croissance. Des alliances « entre égaux » peuvent également être créatrices de synergies favorables à l'économie française.

a) *Les conséquences jusqu'ici favorables de certains investissements étrangers*

On a pris des exemples correspondant à ces deux cas de figure.

(1) L'entrée du CCF au sein d'HSBC : décentralisation et effet de marque

Seule banque française à être à ce jour passée sous contrôle étranger¹, l'ex Crédit commercial de France (CCF) (aujourd'hui HSBC France) a incontestablement bénéficié de cette opération en terme d'activité et d'emplois en France et ce pour deux types de raison, les unes relativement classiques, les autres plus spécifiques.

D'une part, de façon similaire à ce qui a été obtenu par l'industrie², l'acquisition par un groupe étranger a permis une meilleure valorisation de la matière grise française, désormais mise au service d'un ensemble productif plus vaste. Dans le cas d'HSBC, il s'est agi pour le groupe de tirer pleinement parti de l'avantage de compétences reconnues dans le domaine des mathématiques financières.

Il a ainsi été décidé de faire de la France la plateforme mondiale du groupe pour tous les produits *d'asset management* faisant appel à des techniques de garanties financières ainsi que les produits dérivés sophistiqués de taux et d'actions.

La restructuration de l'ensemble de ce secteur s'est traduite par des délocalisations d'emplois vers la France et donc un gain net d'emplois pour celle-ci.

D'autre part, l'entité française a pu bénéficier de l'effet de la marque HSBC, banque globale très présente en Asie, ayant une véritable signification de sécurité pour des clients géographiquement mobiles³. Attirés par cette marque et par les réseaux à l'étranger qui lui sont associés, de nouveaux clients particuliers et professionnels sont ainsi venus s'ajouter à ceux du CCF.

Dans le cas d'HSBC, la marque semble avoir constitué réellement un apport de substance du groupe à sa filiale française. D'ailleurs, alors que la partie française avait obtenu, lors du rachat en 2000, que le nom CCF soit conservé⁴, c'est à l'initiative du nouveau dirigeant que la filiale française⁵ que la marque HSBC a été adoptée.

Toutefois, à partir du moment où le centre de décision principal est situé à Londres, dès lors que les Anglais sont majoritaires au *management board*, on peut dire que l'entreprise est culturellement anglaise : l'histoire particulière de cette banque est d'abord - comme son nom l'indique - celle

¹ A la suite d'une opération d'acquisition à 100 % réalisée en 2000.

² Cf. supra le cas d'Arcelor-Mittal et surtout d'Alcan.

³ Tels que l'ouverture de comptes jeunes à l'étranger ou les services de transfert d'argent.

⁴ Et que seul le logo rouge et blanc serait adopté.

⁵ M. Charles-Henri Filippi ayant remplacé M. Charles de Croisset en janvier 2005.

d'une compagnie financière fondée par un Ecossais de Hong-Kong et qui s'était principalement développée en Chine continentale. Cette expansion ayant été interrompue par l'avènement du communisme en Chine, le groupe s'est alors engagé dans une croissance externe dans le reste de l'Asie, mais aussi en Amérique et en Europe. Ce n'est qu'en 1993 que le siège central du groupe a du être transféré à Londres, conformément à une exigence de la Banque d'Angleterre à la suite du rachat d'une banque de ce pays. Vécue comme une contrainte, voire un déchirement, en même temps que récente, cette délocalisation du centre de décision n'a pas changé la culture du groupe.

La volonté première du développement de ses filiales - acquises par croissance externe - dans leur contexte local¹ est sans doute une des clés de l'apport de potentiel de développement au CCF qu'a constitué son intégration dans HSBC.

Ceci étant dit, l'histoire de l'intégration du CCF au groupe HSBC n'est pas terminée et le bilan positif que l'on est en mesure de tirer en l'état actuel des choses -et des informations dont dispose la mission commune d'information-, devrait subir l'épreuve du temps et notamment du changement de contexte économique général consécutif à un différentiel de croissance désormais nettement défavorable à l'Europe de l'Ouest, sachant que la maison mère de Londres exerce une tutelle très étroite sur sa filiale française².

(2) Le rachat des Chantiers de l'Atlantique par AKER Yards : le bénéfice de l'effet de métier

Depuis leur rachat par le groupe norvégien Aker Yards³ en 2005, les Chantiers de l'Atlantique (aujourd'hui Aker Yards France) connaissent un regain d'activité qui paraissait inespéré il y a deux ans. Au bord de la disparition fin 2004, les Chantiers de Saint-Nazaire affichent aujourd'hui un carnet de commandes plein jusqu'en 2010 voire 2011⁴.

Il est indéniable que cette opération a stimulé la capacité de l'entreprise française à saisir les opportunités qui se sont présentées.

Un des éléments de cette évolution a été le changement de statut des Chantiers de l'Atlantique dans son groupe d'appartenance.

Acquise par Alstom sans enthousiasme de ce dernier⁵, l'entreprise de Saint-Nazaire était demeurée périphérique dans la stratégie du groupe. La construction navale occupait, en effet, une place très marginale par rapport au coeur de métiers d'Alstom. Ce faible intérêt pour les Chantiers s'était d'ailleurs aggravé depuis quelques années, Alstom faisant savoir explicitement son souhait de les céder.

¹ Ces entités étant de surcroît des entreprises nationales rachetées.

² M. Charles-Henri Filippi doit être ainsi remplacé par un Britannique au 1^{er} septembre 2007, dans ses fonctions de directeur général de l'entreprise.

³ Dont la division construction navale est localisée en Finlande.

⁴ En fonction de la confirmation de l'option posée par l'armateur Norwegian Cruise Line.

⁵ En fait, sous la pression de l'Etat actionnaire.

Cette situation instable - dont une des traductions était selon le PDG, M. Jacques Hardelay entendu par votre rapporteur, que l'appellation d'Alstom Marine ne s'était jamais imposée - était de nature à décourager les clients potentiels non assurés que les paquebots qu'ils confieraient aux Chantiers de l'Atlantique pourraient être réalisés. Il n'était pas certain que ces derniers resteraient adossés au groupe et encore moins qu'ils pourraient compter sur son soutien pour surmonter leurs difficultés financières, particulièrement graves en 2003 et 2004.

Cette situation a radicalement changé à la suite de l'intégration dans le groupe Aker Yards dont la construction navale est l'unique métier. Les Chantiers de l'Atlantique ne sont plus une activité secondaire à l'avenir incertain mais une des composantes centrales (l'autre étant les chantiers finlandais) d'un leader mondial de la construction navale.

Outre un gain de visibilité et de sécurité pour ses clients et partenaires, l'entreprise française gagne aussi au fait d'être intégrée dans un groupe où les commandes sont réparties entre les différentes implantations selon leur plan de charge et leurs compétences propres, les sites français et finlandais apparaissant complémentaires.

Reste à savoir ce qu'il en sera de l'activité du site lorsque les différents chantiers européens d'Aker Yards feront face à un creux de cycle qui arrivera inévitablement.

Le centre de décision que constitue la division construction navale du groupe norvégien située à Helsinki, n'aura-t-il pas tendance à affecter prioritairement les commandes aux chantiers norvégiens ou finlandais qui constituent sa base historique, au détriment de la filiale française ?

Il n'est pas impossible qu'une telle préférence puisse exister, bien qu'il semble exister un triple avantage au profit de Saint-Nazaire : une capacité d'études et d'innovation technologique très supérieure à celle des autres équipes, une moyenne d'âge de quinze ans plus jeune que celle des chantiers finlandais et norvégiens et enfin le caractère exceptionnel du site de la rade de Saint-Nazaire quant à la dimension des paquebots qui peuvent y être construits et qui n'a pas d'équivalent dans les pays nordiques¹.

Quant à la cession récente à une vingtaine de banques internationales des parts de la holding norvégienne Aker dans Aker Yards², si elle peut faire naître des craintes quant à l'évolution de la stratégie du groupe dans un sens plus financier et moins industriel, elle peut aussi s'analyser comme un élément d'affaiblissement de l'ancrage nordique du groupe de construction navale qui pourrait profiter à la filiale française.

¹ Les autres sites capables d'accueillir la construction des paquebots ou ferries les plus importants sont allemands (au sein du groupe Aker Yard), italiens et coréens.

² Soit 40,1 % du capital d'Aker Yards, dont Aker était l'actionnaire de référence.

Jusqu'à ce jour en tous cas, le rachat par Aker Yards s'est traduit par l'engagement d'une nouvelle dynamique dans nos chantiers navals, tant en matière d'activité que de valorisation de leurs atouts¹.

b) Le cas particulier d'Euronext : une alliance euro-américaine

(1) Deux places financières en quête d'un nouvel élan et des intérêts convergents

Le rapprochement entre la bourse paneuropéenne Euronext et le *New-York Stock Exchange* (NYSE), effectif depuis le 23 avril 2007², est intervenu dans un **contexte de diminution de la compétitivité de la place financière américaine et de pressions portant à une consolidation des places de marché**. Cette tendance à la concentration était alimentée depuis début 2005 par de nombreuses rumeurs, discussions et offres impliquant cinq pôles distincts : le *London Stock Exchange* (LSE), le NYSE, Euronext, le NASDAQ et la *Deutsche Börse*.

Cette opération, qui consiste en une fusion d'Euronext avec le NYSE, a suscité force controverses car elle a été perçue par certains observateurs et professionnels comme le **prélude à une évaporation des compétences et opérations de la Place de Paris et à une « américanisation » rampante de la réglementation boursière**, au détriment de la constitution d'un pôle européen (avec une cotation en euros) qu'aurait représenté une fusion avec la *Deutsche Börse*.

Cette perception s'avère inexacte au regard de la stratégie de NYSE-Euronext comme des caractéristiques organisationnelles respectives de la nouvelle entité et de la bourse allemande.

L'enjeu pour Euronext était d'assurer son développement en prenant l'initiative dans le mouvement de consolidation, de **préserver l'originalité de**

¹ Et ce, conformément à ce qui était attendu de l'Etat qui a joué un rôle décisif dans ce rapprochement en s'impliquant de façon très active dans la recherche d'une garantie pour l'acquéreur norvégien. Par sa réactivité et sa discrétion, l'action de l'Etat sur ce dossier a sans doute constitué un modèle d'intervention.

² A l'issue de l'offre publique mixte d'achat et d'échange du NYSE sur Euronext, la nouvelle entité NYSE-Euronext a déclaré détenir 96,97 % du capital et 97,77 % des droits de vote d'Euronext NV.

son modèle, à la fois fédéral et tributaire d'un « ancrage » national¹, et **d'améliorer sa compétitivité face à l'essor de la place de Londres**, en particulier sur le créneau de la multicotation.

Pour le NYSE, il s'agissait de relever les nouveaux défis de la démutualisation et de la cotation électronique (la technologie développée par Atos-Euronext étant à cet égard réputée) comme **d'assurer un relais de croissance dans une phase baissière de cycle, c'est-à-dire au moment où les contraintes et le coût de la loi Sarbanes-Oxley exercent un effet dissuasif** sur les émetteurs étrangers déjà cotés à New York ou qui envisageaient de le faire.

En dépit des quelques assouplissements apportés ou projetés par la *Securities and Exchange Commission* (SEC), la réglementation Sarbanes-Oxley fait en effet figure de « repoussoir », compte tenu des coûts de conformité qu'elle induit et de l'accroissement des responsabilités des dirigeants (directeur général et directeur financier) que comporte sa section 404.

Un plan d'action stratégique a toutefois été annoncé par M. Henry Paulson, secrétaire au Trésor américain, pour relancer la compétitivité de la place de New York.

- (2) Des garanties d'autonomie réglementaire, de maintien des compétences en Europe et de développement de l'activité

Un rapprochement permettait, du point de vue des deux parties, d'assurer la compatibilité de ces intérêts et d'acquérir un avantage comparatif sur les autres bourses. En outre, les discussions entre Euronext et la *Deutsche Börse* n'ont pas abouti, compte tenu du refus de cette dernière de remettre en

¹ Lors de son audition le 18 janvier 2007 par la mission d'information, M. Jean-François Théodore, président-directeur général d'Euronext, a ainsi déclaré : « De par notre expérience, nous croyons plus à l'enracinement national d'une entreprise qu'à la nationalité juridique de celle-ci. A la fin des années 90, le contexte caractérisé par l'introduction de l'euro et les révolutions technologiques nous a amenés à nous interroger [...].

« Afin de garder les centres de décision, **il était impératif de ne pas être purement national** puisque notre activité s'internationalisait dans un univers caractérisé par les dérégulations européennes, la fin des monopoles nationaux et les évolutions technologiques et informatiques. L'enjeu consistait alors à devenir plurinationnel et paneuropéen pour pouvoir offrir aux investisseurs et aux émetteurs un marché plus large et diminuer les coûts, surtout dans le cadre de nos activités où les coûts fixes sont élevés (système informatique, processeur, etc.).

« En parallèle, alors que cela peut paraître contradictoire, **nous étions conscients de l'importance de rester ancrés au niveau national et d'être dotés de centres de décision nationaux**. En effet, une bourse est une entreprise qui finance d'autres entreprises, qui sont des sociétés cotées. Les émetteurs cherchent à obtenir des capitaux grâce à la bourse et les sociétés concernées veulent être cotées dans leur droit national tout en pouvant compter sur des professionnels qui gèrent le système à proximité d'elles.

« Il convient de savoir qu'il est parfois difficile d'expliquer cette réalité fédérale aux investisseurs et au monde extérieur. En tant qu'entreprise cotée en bourse, nous devons faire face à la concurrence et ne bénéficions d'aucun monopole. (...) Notre structure fédérale nous permet de bénéficier d'une présence locale partout (Bruxelles, Lisbonne, etc.). [...] **Nous sommes présents partout pour assurer une relation commerciale avec les émetteurs et permettre les contacts avec les régulateurs** ».

cause sa structure verticale « en silo » comme le regroupement de l'essentiel des fonctions stratégiques à Francfort¹. **Euronext s'est donc attachée à garantir l'intégrité de sa structure fédérale, le maintien du centre de décision à Paris, l'équilibre de la gouvernance interne de NYSE-Euronext, et la prévention de toute extra-territorialité de la réglementation de la SEC.**

Ces garanties ont été réunies avec la filialisation d'Euronext NV, la représentation paritaire des Européens et Américains au sein du conseil d'administration de la holding, un memorandum commun à la SEC et aux cinq régulateurs européens concernés, la décision de non-objection rendue par le ministre des finances des Pays-Bas, et la **création d'une fondation de droit néerlandais** (« *stichting* ») composée de trois « sages » et chargée de garantir le respect de l'autonomie des réglementations².

Dans ce cas d'espèce, **la fusion d'une société à fort ancrage français ne doit pas conduire à l'expatriation du centre de décision**, du moins selon l'objectif commun affiché, **mais à la préservation des compétences locales**, à la mise en oeuvre de synergies de coûts susceptibles de bénéficier aux utilisateurs, et à la création d'un nouveau potentiel de développement par l'élargissement de la cote européenne aux émetteurs des pays émergents.

C'est donc bien dans une perspective dynamique que cette opération est apparue comme le meilleur moyen de conforter l'assise de la bourse paneuropéenne face à ses rivaux allemand et britannique.

¹ Cf. M. Jean-François Théodore lors de son audition précitée :

« Il nous a semblé évident, même si cela pouvait paraître contre-intuitif, que **la solution Deutsche Börse aurait détruit notre modèle fédéral** car nous aurions eu des difficultés à maintenir nos structures nationales dans nos différentes capitales. En effet, la vision de *Deutsche Börse*, qui avait uniquement travaillé pour l'Allemagne, s'avérait très centralisatrice et présentait des contraintes spécifiques, résultant notamment de la combinaison du droit et de la fiscalité allemande avec son contrôle réglementaire qui n'est pas exercé au niveau fédéral en Allemagne mais dépend du Land de Hesse, de taille modeste. [...] Au cours des échanges qui ont précédé notre décision, persistait l'idée que, pour qu'une fusion soit possible, un grand quartier général devrait être établi à Francfort [...]. De plus, il n'aurait été envisageable de conclure qu'à la condition qu'un directoire se soit réuni à Francfort, sauf décision expresse contraire du conseil de surveillance. Il aurait également fallu que soit mis en place un management où le directeur financier aurait obligatoirement résidé à Francfort. Toutes ces contraintes nous auraient fait passer d'une structure paneuropéenne et pluri-centrique à une structure *de facto* centralisée sur Francfort [...].

« A l'inverse, la solution NYSE nous permet de maintenir le modèle fédéral et de créer un partenariat transatlantique grâce à une fusion entre partenaires de taille quasi similaire au niveau du chiffre d'affaires, la capitalisation ayant en outre l'avantage de permettre d'envisager des opérations à la fois américaines et européennes. [...] **Notre nouvelle organisation se caractérise donc par un partenariat transatlantique combiné à un système fédéral européen.** Nous avons ainsi pu maintenir des centres de décisions à Paris, ce qui a notamment permis d'accroître l'influence de Paris en tant que centre financier. Etant donné les dispositions Sarbanes-Oxley et la tendance des grandes entreprises des pays émergents à se faire coter à Londres plutôt qu'aux Etats-Unis, **l'un des objectifs de l'opération pourrait consister, en utilisant le label NYSE-Euronext, à inciter ces grandes entreprises à se faire coter en euros** ».

² En particulier, en cas de conflit persistant, par un mécanisme de transfert d'actions de priorité au sein de la fondation et d'interruption du mandat des administrateurs européens de la holding commune.

(3) La concurrence de Londres, un défi majeur pour la bourse de Paris comme pour l'économie française

La concurrence de la place de Londres constitue un défi très lourd à relever pour NYSE-Euronext. En effet, la City bénéficie à la fois d'un marché financier réglementé large, liquide et profond, d'un marché organisé – l'AIM¹ (*Alternative Investment Market*), dédié aux valeurs de croissance – très dynamique, et d'un **vivier de compétences étendu**.

La finance de marché repose sur un grand nombre de métiers très spécialisés et requérant un grand savoir-faire technique ; or la City regroupe tous ces talents en abondance. De fait, les émetteurs extra-européens sont à l'heure actuelle plus enclins à s'introduire sur le LSE que sur les places d'Euronext ou de la *Deutsche Börse*.

La mise en place du pôle de compétitivité dédié à l'industrie financière en Ile-de-France prend dès lors un relief particulier, tant pour l'économie régionale² que pour celle du pays dans son ensemble.

Ce pôle doit non seulement contribuer à consolider les atouts traditionnels de la finance française, tels que la gestion d'actifs, les produits structurés et immobiliers, ou les dérivés sur actions, mais encore inciter les professionnels français, dont les compétences et capacités d'innovation sont recherchées, à rester en France plutôt qu'à s'expatrier à Londres.

Il est en tout état de cause indispensable que la société française prenne la mesure du nécessaire développement de la place financière de Paris pour la vitalité et le financement de l'économie nationale³.

Une place financière forte constitue également un atout déterminant dans la diffusion l'économie de l'immatériel, ainsi que l'on souligné MM Maurice Levy et Jean-Pierre Jouyet dans leur rapport sur l'économie de l'immatériel, publié fin novembre 2006⁴.

¹ 1.634 sociétés étaient cotées sur ce marché fin 2006.

² Selon Paris-Europlace, les services financiers représentent 15 % du PIB et 6,4 % de la population active de la région Ile-de-France.

³ Dans un article publié dans l'édition du 15 mai 2007 du journal Les Echos, M. Gérard Mestrallet, président-directeur général de Suez et président de Paris-Europlace, rappelait opportunément qu' « aucune grande économie ne peut se développer sans l'existence d'une place financière forte et ouverte au plan international ».

⁴ Les auteurs relèvent ainsi (page 152) :

« L'existence d'une industrie financière forte, et donc d'une place financière forte bien structurée, constitue un atout majeur dans l'économie de l'immatériel, pour au moins deux types de raisons.

« D'abord, parce que la finance (banque, assurance, métiers de la gestion, recherche, ...) est en soi une composante de l'économie de l'immatériel [...]. D'autre part, parce qu'une place financière assure des fonctions stratégiques au sein de l'économie, en particulier lorsque la part de l'immatériel dans l'économie est forte : elle finance les entreprises dont la diversité des besoins en la matière suppose une forte capacité d'innovation et dont le mode de financement est un élément de compétitivité ; elle permet à notre économie de garder le contrôle de ses centres de décision stratégiques, notamment de ses entreprises les plus innovantes et prometteuses. Autrement dit, **l'industrie financière est un élément essentiel de notre capacité à nous déterminer dans le cadre de la mondialisation** ».

Sur certains segments de marché, en particulier la **finance islamique**¹, qui connaît actuellement un réel essor, **la City se positionne en précurseur et en prescripteur**. La place de Paris doit s'efforcer de combler son retard pour proposer une offre adaptée à tous les profils d'investisseurs.

C. DES MOYENS DE DÉFENSE LIMITÉS PAR NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET LE RISQUE DE REPRÉSAILLES

La mondialisation est-elle à prendre ou à laisser en bloc ? Peut-on en prendre les bons côtés pour en rejeter les mauvais ? Ce qui est certain, c'est que la marge de manœuvre est relativement restreinte, entre les contraintes du droit économique international et du droit communautaire, mais aussi les perspectives de représailles des pays, qui n'accepteront pas de voir la France ne pas jouer le jeu en promouvant ses « champions » à l'extérieur tout en les protégeant à l'intérieur.

Quel qu'en soit le contenu précis, elle doit reposer sur une certaine idée, exigeante, de la réciprocité, à défaut de laquelle ses initiatives seront perçues comme des manifestations de protectionnisme qui pourraient bien se retourner contre elle.

Le Patriotisme économique, s'il peut, selon la mission commune d'information, se fonder sur une exigence de réciprocité, **doit avant tout s'entendre**, de façon pragmatique, **comme l'ensemble des politiques destinées à renforcer l'attractivité du territoire**.

1. Les contraintes issues de l'OMC, de l'OCDE et de l'Union européenne

Il convient de rappeler, pour mémoire, que l'ouverture de la France au commerce international, l'adhésion aux principes du libre-échange et l'intégration dans l'Union européenne encadrent, de façon légitime, les marges de manœuvre de l'Etat pour mettre en place des mesures de protection des entreprises résidentes à caractère économique, fiscal, douanier, juridique ou technique.

Ces limites tiennent autant à la hiérarchie classique des normes juridiques (traités internationaux et droit communautaire) **qu'à l'essor d'un « droit mou »** (« *soft law* ») constitué de lignes directrices, principes, recommandations, avancées jurisprudentielles, codes de conduite et « examens par les pairs ».

¹ Cf. infra.

L'effectivité de cette « *soft law* » est réelle bien qu'elle repose sur des fondements plus psychologiques et diplomatiques, la stigmatisation étant *in fine* susceptible de porter un préjudice d'image et de compétitivité aux Etats et territoires « passagers clandestins ».

Au rang des **normes écrites** s'imposant aux législations nationales figurent, par exemple :

- les différents accords conclus sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les règles fondamentales que sont la clause de la nation la plus favorisée¹ et le principe du traitement national² ;
- les conventions douanières et fiscales bilatérales ;
- les **quatre libertés communautaires fondamentales**³ prévues par le Traité CE, qui prohibent – sauf exceptions tenant à l'intérêt général – les discriminations à l'encontre des ressortissants d'autres Etats membres et les « discriminations à rebours », et la législation primaire et dérivée de l'Union européenne, en particulier celle relative aux abus de position dominante, aux aides d'Etat et aux offres publiques d'acquisition.

L'essor du « droit mou » procède d'une approche plus anglo-saxonne et permet de contourner des obstacles tenant à la nature des institutions (l'OCDE est ainsi dénuée de pouvoir normatif *stricto sensu*), aux conditions d'adoption d'une législation (l'unanimité des Etats membres de l'Union européenne dans le domaine fiscal) ou à la technicité des matières traitées (les services financiers par exemple).

Parmi les normes qui n'ont pas de caractère juridiquement contraignant, mais qui *de facto* encadrent les dispositifs de protection et d'attractivité des Etats, on peut ainsi mentionner :

- à l'échelon multilatéral et intergouvernemental, les 49 recommandations⁴ du Groupe d'action financière (GAFI) en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, ou les principes et normes édictés par le Forum de la stabilité financière⁵ (FSF, créé en 1999 dans le cadre du FMI), l'Organisation internationale des commissions

¹ Clause prévue par l'article premier de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et par l'article 2 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Lors de la transposition de la directive sur les offres publiques d'acquisition, il a néanmoins été considéré, ainsi que le soulignait le rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-François Lepetit, que cette clause ne s'opposait pas à la mise en place de l'exception de réciprocité prévue par l'article 12 de ladite directive.

² Prévu par l'article 3 du GATT et l'article 17 de l'AGCS.

³ La libre prestation de services et la libre circulation des personnes (liée à la liberté d'établissement), des marchandises et des capitaux.

⁴ Le GAFI a également acquis une certaine notoriété par la constitution d'une **liste des pays et territoires considérés comme non coopératifs**, dont l. Cette liste n'est désormais plus d'actualité, depuis que le Nigeria, dernier pays à y figurer, n'a plus été considéré comme pays non coopératif le 13 octobre 2006.

⁵ Les dernières recommandations émises par le FSF, publiées le 19 mai 2007, ont trait à la **prévention des risques systémiques associés aux fonds spéculatifs**.

de valeurs¹ (OICV) et le Comité européen des régulateurs de valeurs mobilières (CERVM) ;

- sous l'égide du **Comité des affaires fiscales de l'OCDE**, le modèle de convention fiscale, la convention-type de 1977 et les principes directeurs de 1995 en matière de prix de transfert ou prix de cession internes² – d'autant plus importants que **les échanges intra-groupes représentent près de 60 % du commerce mondial** –, et les critères de définition des paradis fiscaux et des pratiques fiscales dommageables³ ;

- au sein de l'Union européenne, il faut relever l'impact de plus en plus déterminant de la jurisprudence de la **Cour de justice des communautés européennes** en matière fiscale⁴, les travaux et le code de conduite du « **groupe Primarolo** » sur les pratiques fiscales dommageables, les lignes directrices sur les prix de transfert (plus précises que les règles de l'OCDE) ou les pouvoirs quasi-juridictionnels et la doctrine de la Commission en matière de lutte contre les ententes et les abus de position dominante.

C'est effectivement au niveau du droit communautaire que se trouvent les principaux obstacles juridiques à une politique trop volontariste de promotion des entreprises ou de défense du tissu économique.

¹ L'OICV, basée à Madrid, publie régulièrement des études et principes sur des thèmes de régulation financière. Parmi les plus récents, on peut ainsi mentionner les véhicules ad hoc de déconsolidation comptable (« special purpose entities »), la valorisation des portefeuilles des fonds spéculatifs, ou l'indépendance des organes de direction des sociétés cotées.

² Ils contribuent notamment à définir des **méthodes de détermination des prix de transfert**, pour ensuite les confronter au prix qui résulterait du principe de pleine concurrence, c'est-à-dire celui qui serait conclu pour une transaction identique réalisée entre des entreprises indépendantes.

L'OCDE distingue ainsi **cinq principales méthodes** :

- trois méthodes dites « traditionnelles », fondées sur les transactions (le prix comparable sur le marché libre interne ou externe, le prix de revente minoré de la marge, et le prix de revient majoré) ;

- deux méthodes dites « transactionnelles », fondées sur les bénéfices (la méthode du partage des bénéfices et la méthode transactionnelle de la marge nette).

³ **Quatre critères** ont ainsi été identifiés en 1998 dans un rapport intitulé « Concurrence fiscale dommageable, un problème mondial » : imposition faible ou nulle de la catégorie de revenus en question ; absence de transparence ; absence d'échanges effectifs de renseignements et cantonnement du régime par rapport à l'économie nationale. L'adoption d'un taux d'imposition faible ou nul n'est jamais en elle-même suffisante pour qualifier un régime fiscal préférentiel de dommageable.

S'agissant de la **France**, un rapport du 25 septembre 2006 sur les progrès effectués en matière de suppression des pratiques fiscales dommageables a relevé **deux régimes potentiellement dommageables** – les quartiers généraux et les centres logistiques – qui ont été modifiés en 2003 en conformité avec les principes de l'OCDE et de l'Union européenne (cf. infra).

Sur les 47 régimes fiscaux potentiellement dommageables identifiés en 2000, 19 régimes ont été abolis, 14 ont été transformés de manière à supprimer leurs caractéristiques potentiellement dommageables, 13 se sont révélés non dommageables et un seul d'entre eux, le régime luxembourgeois des « holdings 1929 », a été défini comme dommageable. Il a de fait été aboli par une législation entrée en vigueur le 29 décembre 2006, assortie d'un règlement transitoire pour certains bénéficiaires existants, jusqu'au 31 décembre 2010.

⁴ Plusieurs dispositifs du droit français, tels que l'avoir fiscal, la lutte contre la sous-capitalisation, les « GIE fiscaux » ou le régime de lutte contre l'évasion fiscale de l'article 209 B du code général des impôts, ont ainsi été profondément réformés au cours des quatre dernières années pour prévenir de probables contentieux.

2. La réciprocité : un principe capital à appliquer en matière boursière

Compte tenu des contraintes internationales et communautaires rappelées ci-dessus, **la notion de réciprocité représente le seul moyen de défense acceptable, à condition qu'il en soit fait un usage raisonnable et ciblé sur des cas de dissymétrie trop évidente des règles du jeu.**

a) Un souci de réalisme et d'équité

Le principe de réciprocité, parfois invoqué dans les **relations commerciales internationales** pour justifier de mesures de sanction et de rétorsion à l'encontre de mesures tarifaires unilatérales, de pratiques de dumping ou du non-respect de la clause de la nation la plus favorisée, **tend à présent à s'immiscer davantage dans le droit boursier et les opérations de marché.**

Il connaît un regain d'actualité avec la mise en œuvre de la directive du 21 avril 2004 sur les offres publiques d'acquisition (« directive OPA »), et plus particulièrement l'option prévue à son article 12 (cf. *infra* sur la transposition de cette directive) et la crainte d'investissements et de mouvements de rachats initiés par des entreprises de pays émergents, perçus comme moins respectueux des règles de gouvernance et de droit des sociétés en vigueur dans la sphère occidentale.

La réciprocité, dont le fondement réside dans l'établissement de « règles du jeu » équivalentes pour les deux parties, est souvent présentée comme une **garantie de loyauté et d'impartialité** des relations économiques et financières. **Elle peut aussi être perçue de deux manières opposées**, soit comme un alibi ou une excuse à un protectionnisme plus ou moins apparent¹, soit comme un moyen efficace d'assurer l'équité dans les relations d'affaires.

Dans le premier cas, la réciprocité contribuerait à l'extension progressive – par « contamination » – d'une posture de repli et des entraves aux investissements, et représenterait donc un recul au regard du libre-échange et du principe communautaire de libre-circulation des capitaux. **Dans la seconde interprétation, que privilégie la mission commune d'information**, elle est un levier d'harmonisation « par le haut » des réglementations sur les investissements internationaux et des pratiques de gouvernement d'entreprise.

Les membres de la mission commune d'information considèrent, en effet, que **la réciprocité participe de la prudence, de l'efficacité et du réalisme économiques.** Elle permet de prévenir des comportements de « passager clandestin » dans un contexte de libéralisation croissante des

¹ Notamment en **Italie**, où l'argument du manque de réciprocité a souvent été invoqué par le gouvernement pour tenter de faire barrage à des prises de contrôle de sociétés étrangères dans les secteurs jugés stratégiques, en particulier l'approvisionnement énergétique (la réciprocité a ainsi été opposée à Gazprom et Sonatrach, en application de la loi 239 de 2004, dite « loi Marzano ») et les concessions autoroutières, ce qui a occasionné des contentieux avec la Commission européenne.

échanges et des flux financiers, sans pour autant tomber dans des excès protectionnistes qui compromettraient durablement ce mouvement bénéfique. Cette réciprocité économique s'apparente aux « mesures de confiance » diplomatiques, qui permettent de désamorcer progressivement des situations potentiellement conflictuelles.

b) Un principe que plusieurs grands groupes appellent de leurs vœux

Plusieurs chefs d'entreprise auditionnés par la mission commune d'information ont également défendu ce principe de réciprocité. M. Franck Riboud, président-directeur général du groupe **Danone**, a ainsi affirmé le 31 janvier 2007, en faisant référence aux rumeurs d'OPA sur sa société qui, durant l'été 2005, avaient impliqué la société PepsiCo : *« L'entreprise PepsiCo est protégée. Elle a la possibilité de rappeler un certain nombre d'actionnaires et de transformer leur droit de vote ou leur nombre d'actions en les multipliant par deux ou par trois, dans un contexte donné, dispositif totalement interdit en France. **PepsiCo se trouvait donc, historiquement, dans un contexte beaucoup plus protecteur que celui dans lequel se trouvait Danone.** »*

*« [...] Nous avons vu des entreprises menacées aux Etats-Unis qui ont subitement été protégées en ayant recours à certains procédés. **Une analyse de fond devrait porter sur la notion de réciprocité pour vérifier si ce concept est réellement un dispositif viable et transparent.** Il me semble que c'est un minimum. Vous avez fait référence, à juste titre, à l'amendement Danone¹. Il faut savoir que la situation dans laquelle nous nous sommes trouvés de mai à juillet était totalement insupportable. On nous a soupçonnés d'être à l'origine des rumeurs et nous sommes passés de la position d'agressé à celle d'agresseur en un éclair. Nous avons dû démontrer que la réalité était autre. Les managers de Danone ont très mal vécu cette période, notamment parce qu'ils n'avaient officiellement rien à commenter. Je considère qu'une obligation de déclaration sur ses intentions après une période donnée est une disposition très saine. »*

M. Ernest-Antoine Seillière, président du conseil de surveillance de **Wendel Investissement**, a entendu établir une **distinction entre protectionnisme strict et réciprocité**, tout en soulignant la faiblesse et une relative naïveté de l'Union européenne dans ce domaine² :

*« Quand il est indiqué aux Etats-Unis que les ports ne peuvent être vendus à une société de Dubaï pour des raisons de sécurité, nous entrons dans le domaine du protectionnisme, du fait de l'implication d'intérêts nationaux. Cela n'est pas interdit, mais **il faut alors savoir s'exposer à des réciprocités, ce qui constitue la grande faiblesse européenne : ses membres semblent***

¹ « L'amendement Danone », introduit par le gouvernement lors de l'examen en première lecture du projet de loi sur les offres publiques d'acquisition, désigne la procédure **de déclaration d'intention** à l'AMF, précisée à l'article L. 433-1 du code monétaire et financier, de toute personne « dont il y a des motifs raisonnables de penser qu'elle prépare une offre publique ».

² Audition du 17 janvier 2007 par la mission d'information.

incapables de définir au niveau européen des attitudes protectionnistes à la mesure de celles qui lui sont opposées par d'autres pays.

*« L'Union Européenne n'apparaît pas entièrement désarmée, mais elle rencontre des difficultés extrêmes pour s'accorder sur le plan intergouvernemental ou en fonction des procédures du Conseil. Dans les faits, la politique européenne a tendance à se contredire sur ce point. Elle n'a donc pas de véritable efficacité diplomatique. Je pense cependant que le protectionnisme n'est pas interdit. Ainsi, dans des comportements de réciprocité avec des grands acteurs économiques, **il est parfaitement normal d'afficher des comportements de défense quand nos homologues se défendent également.** Ainsi, s'il est impossible d'acheter une entreprise américaine d'un domaine particulier, il serait anormal qu'ils puissent librement procéder à l'acquisition d'une entreprise de ce domaine chez nous. »*

c) Une application au droit boursier nécessaire mais encore controversée

En matière de fusions et acquisitions, **le Sénat a défendu, à l'occasion de la transposition de la directive OPA, une conception large de la réciprocité**, en particulier en cas d'offres concurrentes sur une même société cible. Ainsi aux termes de l'article L. 233-33 du code de commerce, l'exception de réciprocité, qui se traduit par l'abandon du principe de neutralité de l'organe de direction pour la mise en place de mesures de défense à l'encontre une offre (prévu par l'article 9 de la directive), peut être invoquée par la société cible dès lors qu'un des offrants – et non pas la totalité d'entre eux – n'applique pas un régime de gouvernance équivalent.

Le contenu et la portée de cette réserve de réciprocité ont alimenté des débats doctrinaux, un certain nombre de praticiens ayant émis des doutes sur l'efficacité et le caractère opérationnel de ce principe, dont la mise en œuvre repose en grande partie sur l'appréciation de l'AMF, appelée à se prononcer en cas de contestation par l'initiateur de l'offre¹.

En outre, l'application différenciée de l'exception de réciprocité en Europe, compte tenu des options ouvertes par la directive aux Etats-membres², **créé de nouvelles différences de traitement** qui ne figuraient pas parmi les

¹ L'article 231-42 du règlement général de l'AMF dispose :

« Toute personne qui conteste l'équivalence des mesures (...) transmet simultanément à l'AMF et à la société visée les moyens et les documents sur lesquels elle fonde sa contestation. A compter de la réception de ces documents, la société visée dispose d'un délai de dix jours de négociation pour faire part à l'AMF de ses observations.

« L'AMF rend sa décision dans un délai de cinq jours de négociation à compter de la réponse de la société visée.

« L'AMF peut demander toute justification et information complémentaire. Le délai est alors suspendu. Il recommence à courir à réception des éléments requis.

« L'AMF rend publique sa décision ».

² Une courte majorité d'Etats membres (14 sur 25) a choisi d'exercer cette option, prévue à l'article 12 de la directive (cf. infra).

objectifs initiaux de la directive. Il était cependant nécessaire d'initier ce débat, en espérant qu'il soit traité de manière plus harmonisée et cohérente à l'avenir.

Lors de son audition par la mission d'information, **M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France-KLM**, a fait valoir un point de vue nuancé sur la réciprocité, s'agissant des sociétés de l'indice CAC 40 considérées comme les plus vulnérables à une OPA :

« Certains journaux financiers tiennent de telles listes. Elles mentionnent seize sociétés du CAC 40, qui sont toutes d'une extrême rentabilité. C'est précisément ce qui attire les prédateurs. Le deuxième fait important est que les agresseurs relèvent souvent du capitalisme familial, contre lequel il n'existe pas de riposte ni de parade efficace. Troisième point, les agresseurs sont protégés par leurs législations nationales. Des normes se mettent en place qui instaurent une réciprocité des protections, cependant je ne suis pas certain que ces règles jouent de manière équilibrée. [...]

« J'ai été frappé de constater qu'au moment où une menace, réelle ou supposée, planait sur Danone, Saint-Gobain rachetait le leader mondial du plâtre tandis que des banques françaises s'emparaient de banques italiennes. Il importe d'être pragmatique et attentif quant au moment où cette ouverture jouera à notre détriment, alors qu'elle a pour le moment représenté un avantage. Compte tenu de ce que sont les usages et les règles du jeu, il faut probablement, lorsque des risques se manifestent, essayer d'éviter qu'ils se concrétisent, mais mieux vaut en parler le moins possible. Il est vraisemblable qu'une défense est d'autant plus efficace qu'elle est discrète. Communiquer beaucoup, et constater que les opérations se réalisent malgré tout, décrédibilise ceux qui se sont exprimés. »

Cet appel au pragmatisme, que l'on retrouve chez d'autres personnalités, souligne la **nécessité d'une terminologie prudente**, si l'on ne veut **pas risquer de porter inutilement atteinte à l'image de notre pays** et lui donner la réputation d'un esprit protectionniste qu'il ne mérite en aucune façon.

3. Le « patriotisme économique », une notion mal perçue à l'étranger bien que pratiquée *de facto* chez les autres

Le thème du « patriotisme économique » a fait irruption dans le débat public depuis que M. Dominique de Villepin, alors Premier ministre, réagissant le 27 juillet 2005 aux rumeurs prêtant à l'entreprise américaine PepsiCo l'intention de s'emparer de Danone, a déclaré : *« Je souhaite rassembler toutes nos énergies autour d'un véritable patriotisme économique. Je sais que cela ne fait pas partie du langage habituel mais il s'agit bien de [...] défendre la France et ce qui est français. »* Plusieurs autres affaires ont par la suite confirmé l'actualité de la notion. En particulier, l'offre publique d'achat lancée par Mittal Steel sur Arcelor et celle, d'ailleurs toujours virtuelle, de l'Italien Enel sur Suez, à laquelle le gouvernement français a

répondu par le projet de fusionner Suez et Gaz de France, ont provoqué de vives controverses sur ce thème.

En effet, celui-ci n'est pas consensuel. Si l'opinion publique considère en France le patriotisme économique avec une assez large sympathie, les milieux économiques le récusent tout aussi largement, alors qu'il fournit aux commentateurs étrangers l'occasion d'évoquer sans complaisance l'incoercible nationalisme dont notre pays serait le sujet, quand bien même la plupart des Etats pratiquent la chose, à défaut de la revendiquer, de façon souvent plus efficace que nous.

a) Patriotisme économique et protectionnisme : la confusion à éviter

Tout d'abord, de quoi s'agit-il ? Il n'est pas inintéressant, en première approche, de tenter d'identifier le moteur du « patriotisme économique ». La réponse n'est pas évidente. Il se peut que la nationalité des repreneurs ait expliqué la sensibilité des pouvoirs publics et d'une partie de l'opinion à la perspective d'un changement de nationalité de Danone, d'Arcelor et de Suez. Cependant les cessions, récentes ou déjà plus anciennes, à des intérêts étrangers d'Unilog, de Péchiney, des AGF, des ciments français ou du CCF n'ont pas soulevé des polémiques de même ampleur.

Le contenu de la notion est plus facile à cerner. Les économistes et les chefs d'entreprise auditionnés par la mission, évoquant les actions volontaristes mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de retenir sur le territoire les centres de décision menacés de le quitter à la suite d'évolutions capitalistiques, ont eu tendance à définir le patriotisme économique en creux, par contraste avec les objectifs « vertueux » d'efficacité de l'Etat et d'attractivité du territoire, le réduisant alors au protectionnisme, pour le rejeter, pour en démontrer l'impossibilité et les dangers, réserve faite du cas des secteurs jugés stratégiques.

C'est ainsi que M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE, a résumé devant la mission commune d'information¹ dans les termes suivants les limites d'un patriotisme économique protectionniste ou « défensif » : « *A contrario, il est certainement très difficile de définir ce que pourrait être une approche nationaliste d'une politique d'entreprises. Je me souviens de travaux qui ont été réalisés sur le concept « d'italianité » qu'avait mis en avant le gouverneur Fazio. Ceci peut, d'une certaine façon, servir de repoussoir pour démontrer les inconvénients gravissimes qui pourraient apparaître avec une approche de ce type :*

- risque de se mettre en contradiction avec les engagements pris dans le cadre de l'intégration européenne ;

- mise en danger du fonctionnement interne des entreprises elles-mêmes étant donné que c'est plus un état d'esprit de conquête, qu'un état d'esprit de protection, qu'il faut répandre dans les sociétés françaises ;

¹ Lors de son audition du 18 octobre 2006.

- argument très simple selon lequel rien n'empêcherait d'autres pays, à la suite d'initiatives visibles de la France, de prendre des dispositifs symétriques ;

- situation typique de dispositif d'assurance susceptible d'effets pervers (tout affichage anticipé d'une protection quelconque assurée par les pouvoirs publics en cas de sinistre a pour effet d'augmenter de manière importante la possibilité du sinistre).

Ce dernier argument est, pour moi, très important dans la mesure où il est extrêmement souhaitable que les groupes eux-mêmes se préoccupent de la bonne marche de leurs affaires mais, surtout, de la stabilité de leur actionnariat. Afin que les états majors se préoccupent de cette question plus qu'ils ne le font actuellement, il faut absolument qu'il ne soit pas entendu, à l'avance, que la situation va être gérée comme pour Danone ou qu'on considère normal que les pouvoirs publics soient concernés par toute situation présentant la moindre menace, même virtuelle. Les pouvoirs publics doivent donc être très attentifs à ne pas faire d'annonces qui créeraient ce type de comportements, bien connus dans la théorie de l'assurance. »

Dans une optique équivalente, M. Jean Pisani-Ferry, directeur de BRUEGEL (*Brussels European and Global Economic Laboratory*), a proposé¹ une distinction entre le patriotisme orienté vers les entreprises nationales et celui orienté vers le territoire national et les facteurs de production nationaux, estimant que la focalisation sur la nationalité des entreprises pouvait faire perdre de vue l'intérêt des citoyens.

Les chefs d'entreprise auditionnés ont généralement tenu un langage identique. M. Ernest-Antoine Seillière a ainsi estimé² : « [...] des décisions plutôt négatives peuvent être envisagées. Il s'agit de toutes les mesures qui visent à protéger, limiter ou interdire. L'effet porté de ces décisions sur l'image ou l'attractivité du territoire est extrêmement négatif. Tout geste de patriotisme économique visant à empêcher ou interdire le départ d'un centre de décision économique parviendrait peut-être à ses fins. Cependant, un tel comportement entraînerait des conséquences négatives d'une ampleur bien supérieure à la somme des avantages perçus. Le monde entier regarde la France : quand celle-ci se montre patriotique au point de dissuader certaines opérations sous prétexte d'une préférence française, son image dans le monde se dégrade considérablement. Cela dissuade généralement les investisseurs de considérer que les partenariats avec les entreprises françaises peuvent se réaliser de la même manière qu'avec d'autres pays. Je préciserai que la France ne prend guère de mesures dissuasives, mais qu'elle communique largement à ce sujet. Au final, quand le patriotisme économique s'exprime de la sorte, je le trouve contre-productif. »

¹ Lors de son audition du 18 octobre 2006.

² Lors de son audition du 17 janvier 2007.

La plupart des autres chefs d'entreprise auditionnés se sont exprimés dans le même sens. M. Henri de Castries¹ a jugé que le concept de patriotisme économique dévoyait la notion de patriotisme afin de masquer des tendances protectionnistes, et a prôné une politique de réduction de la dépense publique ainsi que la réhabilitation des valeurs associées au travail et à l'entreprise. M. Gérard Mestrallet a approuvé le concept de patriotisme économique s'il exprime une volonté de faire gagner la France dans le cadre d'une économie ouverte aux échanges et aux investissements étrangers.

Peu fréquente, l'approbation explicite d'une politique économique dérivant de l'idée de patriotisme prend surtout la forme d'un appel à agir pour attirer les centres de décision en France, et s'inscrit dans la logique d'une autre acception possible de la notion, celle d'un patriotisme à caractère offensif, essentiellement tourné vers la mobilisation des énergies afin de conquérir des marchés à l'étranger : il s'agit d'attirer à soi l'étranger porteur d'emplois et de croissance. **Le patriotisme économique bien compris revêt alors deux aspects : il encourage, d'une part, la mondialisation des entreprises françaises ; il plaide, d'autre part, pour l'attractivité du territoire français : on est loin du protectionnisme.**

b) Le patriotisme économique des autres

De nombreux chefs d'entreprises et intervenants auditionnés par la mission d'information ont noté la prégnance, dans de nombreux pays étrangers, d'un patriotisme économique « défensif » souvent discret, partant plus efficace, que son équivalent français. Cette constatation a souvent accompagné l'approbation nuancée des pratiques étrangères : en matière de politique économique le pragmatisme trouve sa place. C'est ainsi que M. Alain Juillet, Haut responsable chargé de l'intelligence économique au Secrétariat Général de la Défense Nationale, a estimé que le patriotisme économique ne pouvait être considéré comme déplacé dès lors que les Etats-Unis et la Russie y recouraient.

De son côté, M. Franck Riboud s'est déclaré convaincu de la nécessité pour les pouvoirs publics d'agir afin d'attirer les centres de décision en France, notant que les Etats apparemment les plus libéraux mobilisaient des outils à cet effet. Evoquant le veto du congrès des Etats-Unis à la prise de contrôle de ports américains par des intérêts situés à Dubaï, M. Ernest-Antoine Seillière a estimé que refuser la cession d'un port à une entreprise de Dubaï était imaginable, mais l'on s'exposait à des mesures de rétorsion au nom de la réciprocité, alors qu'il faut avoir la capacité de faire face à ce type de situation. L'une des grandes faiblesses de l'Europe, a-t-il noté, est son incapacité de prendre en matière commerciale des mesures équivalentes à celles d'autres pays.

¹ Lors de son audition du 19 octobre 2006.

Il convient donc de prendre acte de la réalité du patriotisme économique à l'étranger, peut-être de s'en inspirer du côté des méthodes, dans la mesure où celles-ci seraient plus efficaces que celles en usage en France.

L'exemple des ports américains est significatif de la spécificité et de l'efficacité américaines en la matière. Aux Etats-unis, le patriotisme économique est largement tourné vers des préoccupations de sécurité nationale. En mars 2006, l'opposition du Congrès à la prise de contrôle de six grands ports par une société de Dubaï a été suscitée par des préoccupations de sécurité nationale, tout comme, l'année précédente, l'opposition manifestée à l'offre hostile de la société chinoise CNOOC (compagnie pétrolière chinoise) sur la septième compagnie pétrolière américaine : on est assez loin des débats français.

Toutefois, le patriotisme économique américain n'est pas seulement sécuritaire, comme le montre, en dehors du domaine des prises de contrôle capitalistiques, l'exemple du Small Business Act de 1953, qui permet aux autorités de réserver une part de leurs achats publics aux PME américaines. On notera à ce propos que **la sécurité nationale est invoquée indifféremment pour empêcher les prises de contrôle et pour barrer l'accès aux contrats publics : en mai 2005, le fabricant chinois de PC Lenovo, qui avait remporté un appel d'offres du gouvernement pour équiper l'administration de 60.000 ordinateurs, a finalement subi le veto du département d'Etat pour des motifs relatifs à la sécurité nationale.**

On remarquera aussi que le gouvernement chinois, qui s'était ému de cet épisode, n'est pas en reste, comme le montrent les déboires en Chine d'un certain nombre de groupes étrangers : devant l'opposition des autorités, le groupe financier américain Carlyle a dû renoncer à racheter la majorité des parts de la société de matériel de construction Xugong ; Arcelor-Mittal a différé une prise de participation dans le sidérurgiste Maiwu ; Goldman Sachs a de la difficulté à obtenir la possibilité de racheter le groupe agroalimentaire Shineway ; et enfin Danone fait face à une polémique à l'occasion du rachat éventuel de Wahaha, premier fabricant chinois de boissons...

Assez proche de nos préoccupations, de nos doutes et de nos échecs, est **le cas italien**. En avril dernier a été annoncé l'abandon de l'offre d'AT & T sur Télécom Italia au motif des difficultés que pourraient susciter de « *possibles problèmes réglementaires* ». Le patronat italien a alors critiqué le rôle du chef du gouvernement : « *des règles peu claires et, qui plus est, modifiées en cours de route ne peuvent que conduire inexorablement à la perte de crédibilité et à l'éloignement des investissements étrangers* », a déclaré le président de Cofindustria. On sait aussi les difficultés de tous ordres auxquelles a donné lieu ces dernières années la **défense de l'italianité du secteur bancaire**. A titre d'illustration des approches différentes d'un pays à l'autre on rappellera qu'en mars 2005 l'offre du Néerlandais ABN Amro, dont le rachat actuel par une banque britannique ne soulève pas d'opposition

de principe aux Pays-Bas, sur Banca Intesa a été vigoureusement contrée par la Banque d'Italie.

L'Allemagne et la Grande-Bretagne semblent moins accessibles aux tentations du patriotisme économique.

Ainsi, l'Allemagne n'a pas défini de secteurs stratégiques, et si le gouvernement allemand a pu faire part de ses craintes lors du rachat d'Aventis par Sanofi, il n'a pas tenté d'empêcher l'opération. **Certains dossiers allemands en instance d'examen à la Commission européenne sont de nature plutôt historique** et ont un caractère résiduel : la loi VW assure au Land de Basse Saxe le contrôle de Volkswagen, et les caisses d'épargne bénéficient de la protection de la loi en cas d'opération de rachat par des banques privées.

Par ailleurs, il semblerait, selon les informations recueillies par la mission, que les fédérations représentant les entreprises et le patronat (BDI, DIHK) soient en général réticentes à un réflexe national provenant des autorités dans les opérations transnationales, dont elles attendent surtout l'appui à la création de conditions d'affaires optimales, afin de favoriser le maintien ou l'arrivée d'entreprises sur le territoire national quelle que soit leur nationalité. Les partis de gouvernements allemands, qu'il s'agisse du SPD ou de la CDU/CSU, semblent aussi, de manière générale, réticents à l'idée d'un réflexe national interventionniste dans le cas d'opération transfrontalières.

Quoi qu'il en soit, l'Allemagne sait aussi mettre en place des structures capitalistiques de nature à préserver ses intérêts nationaux. Ainsi peut-on interpréter comme des réactions « patriotiques » certains mouvements capitalistiques récents : la prise de participation majoritaire de Porsche dans VW peut ainsi apparaître comme une réaction de défense pour éviter toute tentative d'OPA contre Volkswagen. Il s'agit en effet de contourner la probable future suppression de la « loi Volkswagen » destinée à protéger Volkswagen des influences étrangères.

De même, la tentative lancée par le Français Bureau Veritas, entreprise de certification maritime, en décembre 2006 de racheter le Hambourgeois Germanischer Lloyd, a suscité une forte réaction de défense du comité de direction. Celui-ci a mis en avant le risque que représentait ce rachat pour le site hambourgeois et ses 3.200 emplois, et a préconisé le maintien d'un capital allemand. La victoire finale du milliardaire Hambourgeois Günther Herz, sans lien évident avec le secteur (il est le principal actionnaire de Puma), a reçu un écho très positif de la part des autorités politiques et de la presse locale.

La Grande-Bretagne apparaît, ainsi qu'a pu le constater le président de la mission commune d'information lors d'un déplacement qu'il a effectué à Londres les 19 et 17 avril derniers, comme le pays dans lequel il est le plus difficile de trouver un aveu de patriotisme économique.

La mission a le sentiment que le gouvernement britannique assume et défend une politique indifférente à la nationalité de l'acquéreur (« *ownership blind* »), parfois résumée par l'image de Wimbledon : les joueurs sont étrangers mais le gazon est anglais. Fondamentalement, les Britanniques semblent considérer que la nationalité des entreprises est un concept inopérant en matière de politique industrielle. Ils retiennent volontiers à cet égard l'exemple de l'industrie automobile : en se restructurant, le secteur a perdu les entreprises britanniques mais a retrouvé un niveau de production locale comparable aux années 1970 et nettement supérieur aux années 1980. L'intervention de l'Etat se situe intégralement sur le terrain de la régulation et des politiques d'attractivité. Il n'en demeure pas moins que le débat politique britannique privilégie une vision large de la notion de centre de décision, avec comme clé de voûte le rôle de Londres, capitale internationale des affaires. En fin de compte, il semble possible d'avancer que la nationalité des capitaux et la localisation du siège ne sont que des aspects de l'influence économique, qui passe aussi par les règles de gouvernance de la city, le droit britannique, l'intermédiation financière, les multiples conseils de l'entreprise, la localisation de la recherche et développement, la nationalité du management. Sur tous ces terrains, le Royaume-Uni est manifestement très actif.

Les Pays-Bas apparaissent également comme les champions proclamés du libéralisme en matière d'investissements directs étrangers. Les informations recueillies à cet égard par la mission donnent le sentiment qu'il n'y a pas de grand débat dans l'opinion publique quant à la notion de la nationalité des entreprises. Dans certains cas, au moment d'une reprise d'une entreprise néerlandaise, une discussion sur « les soldes des entreprises néerlandaises » apparaît, mais les préoccupations des Néerlandais ne paraissent pas fixées sur ces questions.

Pour autant, le gouvernement reste attentif à la préservation des intérêts économiques du pays et patrimoniaux de l'Etat. La fusion Air France-KLM s'est ainsi accompagnée d'un accord garantissant le développement de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol, complété par un accord fiscal bilatéral maintenant les Pays-Bas comme base d'imposition de la compagnie KLM fusionnée.

Lors de son audition par la mission commune d'information, le 14 février dernier, M. Jean-Cyril Spinetta a confirmé le soin apporté à la préservation des intérêts néerlandais : « *L'équilibre entre Air France et KLM, et entre les intérêts nationaux que représentent ces entreprises, a en effet constitué le point le plus délicat de la négociation préalable à l'accord de fusion. Nous avons mis en place une holding qui coiffe deux sociétés distinctes, qui présente un seul résultat économique, mais avec cette dissociation droits économiques – droits de vote pour KLM. Au moment où l'opération a eu lieu, le rapport économique entre Air France et KLM était de 80 % de la valeur pour Air France et 20 % de la valeur pour KLM. Nous avons proposé aux Néerlandais, en dépit de ce déséquilibre, un système de management paritaire du groupe. Le comité de management stratégique, que*

je préside avec une voix prépondérante, compte quatre Français et quatre Néerlandais. Il est évident que dans un tel système, la voix prépondérante ne doit jamais s'exercer mais faciliter la recherche du consensus.[...]

« Par ailleurs, le gouvernement néerlandais, qui n'était pas actionnaire de KLM, et les Néerlandais de manière générale, ont tenu à ce que demeure pendant au moins huit ans une société de droit néerlandais, KLM, avec ses droits de trafic, son certificat de transport aérien, sa localisation aux Pays-Bas. Nous avons pris des engagements sur ce point, vis-à-vis des actionnaires et surtout du gouvernement néerlandais. Nous y étions de toute façon obligés du fait des droits de trafic : si la société KLM avait disparu, les Etats étrangers auraient pu retirer leurs droits de trafic. [...]

« Comment font les Néerlandais pour protéger leurs entreprises ? En premier lieu, il y a cette notion de parties prenantes, qui est une obligation juridique dans la loi néerlandaise. Outre le gouvernement, l'aéroport d'Amsterdam avait son mot à dire dans le projet de fusion, dans la mesure où son futur dépend de l'évolution de la société. »

D'une façon générale, le gouvernement néerlandais semble soucieux de maintenir sur place les centres de décision liés notamment à la présence des groupes multinationaux.

La localisation aux Pays-Bas du siège du groupe pétrolier anglo-néerlandais Shell (Royal Dutch et Shell plc), après l'abandon en 2005 de la structure bicéphale, a été vécue comme une « victoire » de la Haye sur Londres. Inversement, le groupe Unilever s'est abstenu, dans un contexte identique, de fermer le siège de Rotterdam au profit de Londres.

A cet égard, on peut considérer que le traumatisme causé par les deux offres concurrentes émanant de sociétés étrangères sur **ABN Amro**¹, première banque du pays, laissera certainement des traces.

De même, il convient de rappeler que la société **Storck** avait émis des actions prioritaires pour se protéger de la perspective d'une scission en trois entités, mais que le tribunal de commerce de La Haye avait invalidé cette émission et suspendu l'opération pendant six mois.

L'ensemble de ces éléments suggère que la pratique active et judicieusement circonscrite du patriotisme économique dans le cadre d'une conception aboutie de l'intérêt économique national est sans doute plus appropriée que sa revendication publique.

¹ Une offre publique d'échange « amicale » a été déposée le 23 avril 2007 par la banque britannique Barclays, et un consortium composé de Royal Bank of Scotland, Banco Santander et Fortis a surenchéri le 8 mai 2007 (l'offre, qui conduirait à un démantèlement, a été rejetée par ABN Amro).

c) Le patriotisme économique français et les opinions publiques étrangères

Quelle que soit la diversité des pratiques ouvertes ou discrètes du patriotisme économique étranger, **la dénonciation de la position française apparaît comme un élément de convergence chez l'ensemble de nos partenaires.**

Les informations recueillies par la mission tout au long de ses travaux confirment cet **effet pervers de notre culture de l'affirmation. Ses conséquences, pour être diffusées, n'en sont pas moins sensibles sur l'image et sur la crédibilité de notre pays.** On retiendra trois illustrations de cette situation.

Ainsi la notion de patriotisme économique à la française suscite-t-elle en Allemagne des réactions la plupart du temps négatives. Les Allemands ont eu à plusieurs reprises, semblerait-il, le sentiment de se sentir floués lors de négociations, l'interventionnisme de l'Etat ayant, selon eux, souvent conduit à une transaction déséquilibrée au profit de la France. Les exemples les plus marquants en Allemagne restent le cas du refus du rachat d'Alstom par Siemens, puis l'appui des autorités pour favoriser le rachat du franco-allemand Aventis par le français Sanofi-Synthélabo.

Le sentiment est le même en Belgique : le débat sur le patriotisme économique a suscité des réactions plutôt critiques en Belgique, la France étant parfois accusée de pratiquer un « patriotisme à sens unique » en refusant de voir ses entreprises contrôlées par l'étranger alors que celles-ci ont acheté de nombreuses entreprises belges. La France est en effet l'un des principaux investisseurs en Belgique (le troisième derrière le Luxembourg et les Pays-Bas d'après les chiffres de la banque Nationale de Belgique).

Les Etats-Unis ne sont pas en reste. Le débat qui s'est déroulé en France y a été reçu avec méfiance, surtout dans les milieux économiques, qui ont vu la France comme le pays qui à la fois possède dix entreprises parmi les cinquante plus importantes d'Europe, et éprouve des difficultés économiques internes, dans une atmosphère générale d'hostilité à la mondialisation.

On notera toutefois que la culture américaine ne semble pas exempte de tout soupçon de schizophrénie en la matière : le débat sur la nationalité de l'entreprise s'est récemment concentré aux Etats-Unis sur quelques cas révélateurs. A chaque fois, le schéma a été identique : les autorités économiques et gouvernementales ne voient aucune objection à l'opération en cours (offre de rachat, installation, OPA...), mais le Congrès, au motif d'une menace sur la sécurité du pays, se saisit du sujet et lance un débat national.

Dans les deux cas mentionnés ci-dessus, la tentative de rachat d'Unocal par CNOOC et la perspective d'une prise de contrôle de six ports américains par Dubaï Ports World, la question de la sécurité a été au coeur des débats politiques alors même que sa pertinence n'était pas évidente. Dès lors

qu'il s'agit de secteurs sensibles ou liés à des thèmes politiques sensibles, en l'occurrence la sécurité énergétique et le terrorisme, la raison politique apparaît en fin de compte plus forte que la raison économique, et mobilise une forme de nationalisme populaire qui se focalise sur la nationalité des entreprises.

Ce rapide survol témoigne de **l'importance des questions d'image**. Au niveau du pouvoir exécutif, le patriotisme économique peut se pratiquer mais de la façon la plus discrète possible sans affichage intempestif. En revanche, **le drapeau du patriotisme peut être repris par le pouvoir législatif et même revendiqué par lui** mais, là encore, dans certaines limites, en soulignant bien qu'il s'agit de la **manifestation d'une ardente obligation, d'une noble ambition qu'il ne saurait être question de réduire à un interventionnisme omniprésent ou, pis encore, à un protectionnisme** aussi inefficace que dangereux pour l'économie française dans son ensemble.

DEUXIÈME PARTIE : LA FRANCE, UNE PUISSANCE QUI VIT SUR SES ACQUIS

Il ressort clairement des analyses développées en première partie que les Etats sont, à l'instar des entreprises, engagés dans une compétition sans merci : **la France**, comme les autres pays européens, se trouve, sous l'effet de la globalisation, **obligée de trouver sa place au cœur d'un processus complexe de sélection et de hiérarchisation des territoires** à l'échelle du monde.

La bataille économique, puisque bataille il y a, est partout : l'horizon des agents économiques – et l'Etat appartient par certains de ses aspects à cette catégorie – est désormais nécessairement mondial.

Quant à nos entreprises, dont le rayon d'action contribue à définir notre zone d'influence nationale, leur espace transcende les frontières, même s'il est essentiel pour elles d'être fortes dans leur pays d'origine.

La France, sixième puissance économique mondiale, dispose de solides atouts, bien que certaines de ses forces – comme le nombre relativement important de firmes d'envergure mondiale ou une culture à vocation universelle – connaissent également des points de fragilité.

Considérer, comme le fait la mission commune d'information, que notre pays est vulnérable en dépit de sa puissance, n'est pas céder aux facilités d'une forme de délectation morose ; c'est sur la base d'un constat réaliste, chercher les moyens de rendre la France plus réactive et plus conquérante, en tous cas plus consciente de ses talents et confiante dans ses capacités à retrouver sa place dans le concert économique des nations.

Les entreprises françaises et l'Etat lui-même se trouvent confrontés au même défi de la compétitivité, dont les éléments constitutifs apparaissent désormais de nature de plus en plus qualitative et immatérielle.

Parmi ces éléments immatériels¹, il faut prendre en compte sans doute plus que l'on ne l'a fait jusqu'à présent, la capacité à accueillir et développer des centres de décisions économiques dans la mesure où ils permettent, d'une manière ou d'une autre, d'optimiser l'exploitation des actifs matériels et de les combiner avec ces actifs immatériels, qui apparaissent aujourd'hui comme les vrais ressorts de la croissance.

La France a des atouts incontestables qu'il lui faut aujourd'hui impérativement consolider et renouveler ; elle ne peut le faire qu'en menant une politique résolue d'attractivité notamment juridique et fiscale, de nature à susciter et stimuler les initiatives qui lui permettront de rebondir.

Pas plus que la croissance, le dynamisme dont notre pays a besoin, ne peut se décréter. Mais l'Etat peut intervenir efficacement dès lors qu'il parviendra à définir la stratégie pragmatique qui, tant au niveau du contexte général que des dossiers particuliers, permettra aux Français d'exprimer leurs talents pour le plus grand profit de la Nation.

¹ *Le rapport Lévy/Jouyet précité de la commission sur l'économie de l'immatériel identifie les trois causes premières de ce phénomène :*

- *en premier lieu, la place croissante occupée par l'innovation, devenue le moteur principal des économies développées. « Jusqu'aux années 70, on pouvait se contenter d'imiter ce que trouvaient les Etats-Unis. Aujourd'hui, la France n'a, comme les autres, pas d'autre choix que de trouver ce qui n'a pas encore été découvert » ;*

- *en deuxième lieu, le développement massif des technologies de l'information et de la communication, offrant aux entreprises des possibilités sans commune mesure avec le passé de réorganiser leur production et de se concentrer sur les activités présentant la plus forte valeur ajoutée ;*

- *en troisième lieu, la « tertiarisation » continue des pays développés, dont l'économie repose de plus en plus sur des services pour lesquels les idées, les marques et les concepts jouent un rôle essentiel.*

Sur les marchés financiers, on estime à présent que la majeure part de la valeur des grandes entreprises tient à des actifs immatériels qui, souvent, en dépit de l'évolution des normes comptables, demeurent « hors bilan ». Ainsi, la récente étude publiée par le cabinet Ernst & Young sur le sujet (« Le capital immatériel, première richesse de l'entreprise », mars 2007) indique que, pour un échantillon de 98 sociétés européennes cotées de premier plan, l'immatériel représente en moyenne 60 % de la valeur de chacune, la valeur cumulée de ce capital s'élevant à plus de 3.000 milliards d'euros (soit davantage que le PIB de la France ou de l'Allemagne). Pour 70 de ces entreprises, la part de l'immatériel représente en moyenne plus de 50 % de la valeur ; dans près des trois quarts des cas (hors banques et assurances), le capital immatériel constitue le principal actif de l'entreprise ; les douze sociétés de l'échantillon pour lesquelles les actifs corporels sont la principale catégorie de leurs actifs s'avèrent exclusivement des entreprises industrielles (les cinq secteurs dans lesquels l'immatériel occupe la plus grande part du capital des entreprises sont la pharmacie, le tabac, le luxe, les médias et loisirs, et les services aux entreprises). Pourtant, l'étude révèle que le bilan de ces sociétés, en moyenne, ne fait apparaître que 36 % de la valeur du capital immatériel. (Sur la valorisation comptable de l'immatériel, cf. infra).

I. COMPÉTITIVITÉ : DES ATOUTS INCONTESTABLES COMBINÉS À DES SUCCÈS FRAGILES OU AMBIGUS

La mission commune d'information souhaite rappeler ici les éléments constitutifs des avantages comparatifs, sur lesquels repose la compétitivité des entreprises et plus généralement de l'économie françaises.

A côté de l'excellence de ses services collectifs, il faut faire mention, au sein même des entreprises, de facteurs liés aux individualités, à la personnalité, celle des hommes mais également celle des sociétés mêmes : la qualité du management et la force de la culture d'entreprise.

Sur ces deux plans, une analyse objective conduit à considérer que notre pays vit, en quelque sorte, sur les acquis des périodes antérieures.

A. DES SERVICES COLLECTIFS DE QUALITÉ

La qualité de l'environnement des entreprises apparaît comme un vecteur essentiel d'attractivité du territoire ; cette qualité tient aux infrastructures et aux équipements d'une part, aux formations et à la recherche d'autre part.

1. La densité et l'efficacité des infrastructures, un atout national à conforter

Dans son rapport sur « *l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux*¹ », notre collègue député Sébastien Huyghe a identifié le **double atout dont bénéficie la France dans la perspective de conserver et d'attirer des centres de décision économique sur son territoire**. En premier lieu, elle jouit naturellement d'une **position centrale, donc stratégique, en Europe occidentale** ; en second lieu, elle offre un **excellent niveau d'infrastructures**, notamment en matière de transports, tous modes confondus.

Interrogées sur les avantages dont notre pays dispose sous l'angle de l'attractivité, plusieurs des personnalités que la mission commune d'information a auditionnées, ont rappelé, en effet, la position géographique très favorable, au cœur de l'Europe, du territoire métropolitain.

Or, comme l'ont confirmé M. Philippe Mills, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique, et M. Philippe Favre, président de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), entendus par le rapporteur de la mission commune d'information², d'après les études menées, **la localisation d'un pays constitue le premier des critères retenus par une entreprise dans la prise de décision d'implantation d'un centre de**

¹ Rapport au Premier ministre, octobre 2003.

² Auditions, respectivement, du 25 avril et du 9 mai 2007.

décision. La France, à cet égard, est bien dotée, puisqu'elle possède des frontières communes avec six pays parmi les principales économies du continent et se trouve traversée par la zone de forte activité économique, baptisée « banane bleue », qui s'étend du sud-est de l'Angleterre à la Lombardie.

S'agissant des infrastructures, à commencer par celles qui concernent le transport, plus nombreux encore sont les interlocuteurs de la mission commune d'information à avoir mis en avant leur excellence comme facteur important de l'attractivité nationale.

M. Denis Ranque, président-directeur général du groupe Thalès¹, a particulièrement insisté sur ce point : « *La France est reconnue comme un pays disposant d'excellentes infrastructures, qu'il s'agisse de production d'énergie ou de transport. Il convient à ce titre de rester en tête du peloton. En comparaison, même si la Grande-Bretagne dispose d'attraits certains, il est incontestable qu'après un voyage en train sur ce territoire, il est agréable d'emprunter à nouveau un TGV. En outre, l'aéroport d'Heathrow est bien moins agréable que l'aéroport Charles-de-Gaulle. Je mentionnerai également notre système de santé, qui est une partie intégrante de nos infrastructures. Ce système apparaît excellent, malgré son coût et les difficultés liées à son financement.* » De même, pour M. Louis Gallois, co-président du comité exécutif d'EADS², « *la qualité des services publics français apparaît comme un autre grand atout. Nous disposons d'une infrastructure de transport de première qualité, et qui mérite d'être encore améliorée. Enfin, notre percée sur le haut débit dans des conditions remarquables est aussi à souligner.* »

Le rapport précité de notre collègue député Sébastien Huyghe a bien décrit les enjeux et nos atouts dans le domaine des transports : « *la qualité des infrastructures est un élément d'attractivité essentiel lorsqu'il s'agit de centres de décisions.*

*En effet, la caractéristique première de ces structures est de regrouper des cadres dirigeants se déplaçant fréquemment. L'accessibilité est donc, selon tous nos interlocuteurs, l'un des tous premiers critères lorsqu'il s'agit de la localisation d'un siège. Cette accessibilité est assurée par la qualité et la densité des infrastructures routières, et par les lignes ferroviaires à grande vitesse : les indices de dotation en infrastructures de transport (calculés sur la base de longueur de voies de communication par habitant) placent la France dans les premiers en Europe à la fois pour les routes, les autoroutes et **les voies ferroviaires**. L'accessibilité se mesure également à l'aune des liaisons aéroportuaires transcontinentales pour les grands groupes internationaux. A cet égard, **si nos métropoles secondaires accusent un certain retard par rapport à leurs homologues européens, la plate-forme de Roissy est un facteur d'attractivité de premier plan compte tenu de ses capacités.** »*

¹ Audition du 17 janvier 2007.

² Audition du 17 janvier 2007.

L'enjeu des nouveaux réseaux de communication

« Dans le domaine des communications interpersonnelles, au dispositif de voix par Internet devraient s'ajouter la visiophonie en haute définition et la messagerie vidéo puis, à terme, – si l'on extrapole les recherches actuelles – la visiophonie en trois dimensions. L'usage de la télévision, d'ores et déjà enrichi par le développement de la télévision sur IP, bénéficiera de la mise en place de la haute définition, de la vidéo à la demande ou de l'utilisation mobile de la télévision, soit sur un téléphone mobile, soit à partir d'un petit récepteur télévisuel totalement transportable ou encore d'une console de jeux multifonction.

« Au-delà de la téléphonie et de la télévision, le développement des paiements à distance, de la télésurveillance, des techniques de localisation et d'intervention à distance, des services en ligne, du téléchargement de musique et de films, des jeux en ligne ou de la multiplication des blogs et de la mise en ligne de contenus par les individus ou les communautés d'utilisateurs, constituent autant d'applications pour les ménages, qui devraient soit apparaître dans les années à venir, soit se renforcer. [...]

« On le pressent, toutes ces évolutions sont riches d'opportunités pour notre pays. Pour les citoyens et les consommateurs, bien sûr, qui bénéficieront des progrès réalisés en matière de santé – accès aux soins et les techniques médicales – ainsi que de nouvelles formes de divertissement, d'information ou d'accès au savoir. Pour les entreprises françaises et européennes, qui pourront à la fois s'affirmer comme des leaders dans la production de ces nouveaux biens et services, et bénéficier de leur usage.

« **Bénéficier de toutes ces opportunités technologiques suppose de doter notre économie d'"infrastructures de l'immatériel" suffisamment puissantes et étendues pour répondre à un volume d'échanges de données en croissance constante.** Les besoins de mobilité et de "bande passante", c'est-à-dire concrètement la capacité des réseaux à transporter rapidement ces masses de données, devraient en effet s'accroître de manière exponentielle dans les années à venir. **Le développement de nouveaux réseaux de télécommunications, passant du traditionnel cuivre à la fibre optique, et l'exploitation optimale des fréquences hertziennes constituent à cet égard des enjeux majeurs pour développer la capacité de mobilité et de débit dans le domaine de la voix et des données.**

« Les exemples de Singapour, qui a mis l'accent sur la bande passante (broadband) pour asseoir son projet d'être la plate-forme économique d'Asie, c'est-à-dire le lieu qui concentre les industries et les talents, ou du Japon, qui souhaite être l'économie asiatique permettant l'accès à distance le plus aisé à Internet, n'ont, à cet égard, rien d'anecdotiques. Tous deux démontrent en effet que **les infrastructures technologiques s'imposent aujourd'hui comme un avantage compétitif décisif des économies.** »

Source : Maurice Lévy, Jean-Pierre Jouyet, « L'économie de l'immatériel, la croissance de demain », rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006

Déjà en 2000, le rapport « *L'entreprise et l'hexagone* » de l'inspection générale des finances¹ avait souligné le caractère précieux que présentait, pour l'attractivité de la place de Paris, la plate-forme aéroportuaire existante, et ses capacités de développement, tant pour le fret que le transport de passagers – spécialement par comparaison avec la plate-forme de Londres, arrivée à saturation.

¹ IGF, rapport de MM. Frédéric Lavenir, Alexandre Joubert-Bompard et Claude Wendling, septembre 2000.

Un autre facteur important de compétitivité est constitué par le réseau de **télécommunications**. En particulier, il convient de rappeler que plus de **98 % de la population nationale a aujourd'hui accès au haut débit** (l'objectif figurant dans les documents accompagnant le projet de loi de finances initiale pour 2007 est de 99 % à la fin de l'année en cours), et que **la couverture du territoire en téléphonie mobile est complète**¹. **De nouveaux défis technologiques, plus pointus, restent à relever pour soutenir la compétition internationale**, en particulier le remplacement des actuels réseaux en fil de cuivre par des réseaux en fibre optique, dont la capacité de débit d'informations s'avère très supérieure.

Un autre élément d'infrastructure particulièrement utile en vue d'attirer l'implantation de centres de décision réside dans **l'offre urbaine et, d'abord, immobilière**.

Sur ce sujet, les conclusions auxquelles aboutissait, en 2000, le rapport précité de l'IGF, restent pertinentes. D'une part, le **coût des bureaux à Paris s'avère compétitif** par rapport à celui de Francfort ou, plus encore, Londres ; une baisse de leur prix est d'ailleurs intervenue entre 2001 et 2004², et l'existence de réserves foncières significatives paraît de nature à assurer une stabilité à long terme. D'autre part, malgré la hausse des prix de l'immobilier de logement auquel on a assisté depuis maintenant huit ans, le **coût du logement à Paris demeure proche de celui des autres capitales européennes continentales**, même si Bruxelles conserve un avantage compétitif réel ; en tout état de cause, il se révèle inférieur à celui de Londres, de New York, ou de Tokyo.

Dans un rapport adopté en assemblée générale le 8 mars 2007, transmis en mains propres par son président, M. Pierre Simon, au président de la mission commune d'information, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a détaillé les **atouts importants et les besoins concrets du quartier d'affaires de La Défense et du pôle économique que forme celui-ci avec sa périphérie immédiate**³.

En ce qui concerne les grandes métropoles régionales, comme le relève l'AFII dans un document transmis, à l'occasion de l'audition précitée de son président, au rapporteur de la mission commune d'information, l'atout de l'offre immobilière, quoique « *bien réel* », « *n'est cependant pas totalement discriminant par rapport à d'autres villes européennes où sont également engagés d'importants programmes d'immobilier de bureau* ».

¹ Le plan gouvernemental de résorption des « zones blanches » doit assurer, au plus tard cette année, la couverture en téléphonie mobile de « deuxième génération » des centres bourgs de 3.000 communes encore non couvertes, ainsi que des axes de transport prioritaires et des zones touristiques à forte affluence.

² On renvoie au rapport d'information n° 6 (2005-2006) du président de la mission commune d'information, Philippe Marini, sur les perspectives d'évolution du marché immobilier et son contexte macroéconomique.

³ Le rapport, qui rappelle que La défense constitue le plus grand quartier d'affaires européen, développe trois axes de propositions : développer l'attractivité internationale de La Défense ; accroître l'offre de logements à proximité de La Défense et dans un quart nord-ouest de la région Ile-de-France ; améliorer les infrastructures de transport.

2. Le niveau élevé des formations et de la recherche, un atout national à valoriser et revaloriser

Parmi les avantages immatériels devenus, aujourd'hui, indispensables à la compétitivité des entreprises comme des Etats, **le capital humain** joue un rôle de premier plan. Tandis que la valeur du travail qualifié, complexe et créatif, croît rapidement, le succès économique des territoires aussi bien que celui des firmes repose de plus en plus sur **les connaissances, les compétences, les apprentissages – et, partant, l'excellence des formations** assurées par l'enseignement supérieur, ainsi que le haut niveau de la recherche qui lui est associé.

Comme l'a noté le rapport précité de la commission sur l'économie de l'immatériel, « *dans cette économie de l'immatériel, le succès ira aux économies qui se montreront les plus capables d'attirer et de valoriser les talents, c'est-à-dire concrètement de se doter du meilleur potentiel de formation et de recherche et de favoriser le plus largement possible l'innovation, dans la sphère privée comme dans la sphère publique. [...] Formation, recherche, innovation, c'est sur ces critères que seront de plus en plus classées les Nations.* »

Auditionné par la mission commune d'information, M. Henri de Castries, président du directoire d'Axa¹, a clairement posé en principe que « **les sièges ont besoin d'être situés près des réservoirs de qualification** » et que, dans la perspective de maintenir les centres de décision, « *il faut [...] disposer de personnes très qualifiées, et donc se trouver dans un pays où les universités sont performantes* ».

Dans le même cadre, M. Louis Gallois² a indiqué que « **la recherche et développement publique, c'est-à-dire celle qui est financée par l'Etat [...] constitue un facteur déterminant d'implantation pour une entreprise industrielle** ».

On citera encore les propos de M. Xavier Fontanet, président-directeur général d'Essilor³, selon lesquels « *la localisation des centres de recherche dépend essentiellement de la répartition des talents entre les continents* ». C'est d'une façon similaire que M. Michel Pébereau, président de BNP-Paribas, dans un entretien accordé à la presse à l'automne 2006, a souligné l'importance que revêtent les universités pour les entreprises de notre pays⁴.

Les universités françaises sont-elles prêtes à répondre à cette attente ? Sur fond de concurrence internationale des établissements, l'évaluation des universités dans le monde fait désormais l'objet de classements périodiques, dont les plus remarquables sont ceux que dressent, depuis 2003, l'université

¹ Audition du 19 octobre 2006.

² Audition précitée du 17 janvier 2007.

³ Audition du 21 septembre 2006.

⁴ « Les entreprises ont besoin de l'université », Les Echos, 28 novembre 2006.

Jiao Tong de Shanghai et, dans une moindre mesure, le supplément « Enseignement supérieur » du magazine *Times*.

Or force est de constater que **nos universités ne brillent pas dans les palmarès** de ce type. Certes, dans le classement « de Shanghai » publié en 2006, la France tient une honorable sixième position parmi les pays dont les universités figurent dans le « top 500 » mondial, et la troisième parmi les pays européens (elle se trouve précédée par les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon et le Canada). Cependant, **seuls vingt établissements français apparaissent dans ce « top 500 », et la première université française** (l'université Paris VI – Pierre-et-Marie-Curie) **n'occupe que la 45^e position**. Les trois autres établissements français de tête de classement arrivent respectivement à la 64^e place (université Paris XI – Paris-Sud), la 96^e (université Strasbourg I – Louis Pasteur) et la 99^e (Ecole nationale supérieure de Paris)¹.

Sans compter les limites du classement inhérentes aux modalités retenues pour son élaboration, plusieurs commentateurs ont noté que le caractère décevant des résultats français pouvait s'expliquer, en partie, en raison de la **segmentation singulière de notre système de recherche et d'enseignement supérieur**. Citons, à cet égard, **l'atomisation des établissements français, pénalisés par un « effet taille »** qui rend compte, en effet, du décalage entre le classement global de la France et celui des universités nationales prises individuellement ; l'existence de nos « grandes écoles », distinctes des universités, lesquelles, à de rares exceptions près, n'ont pas le droit de sélectionner leurs étudiants à l'entrée ; la coexistence, également, de grands établissements de recherche (CNRS, INSERM, INRA, etc.) qui, au mieux, ne se trouvent qu'adossés à l'université.

Néanmoins, aux yeux de beaucoup d'observateurs, **la réalité d'une dégradation du niveau des universités françaises est incontestable**. Le rapport précité de la commission sur l'économie de l'immatériel observe d'ailleurs que le classement produit par l'université de Shanghai est cohérent avec les mesures bibliométriques internationales, « *qui mettent en lumière la très lente progression de la part des publications scientifiques françaises et la faiblesse des citations de chercheurs français* ».

En la matière, M. Jean-Philippe Cotis, économiste en chef du département des affaires économiques de l'OCDE, entendu par la mission commune d'information², a formulé un bilan sévère : « **la France a sous-investi dans son système d'enseignement supérieur et de recherche, et elle ne l'a pas réformé**. *Il existe ainsi un problème d'autonomie, de réactivité dans l'enseignement tertiaire et dans le domaine de la recherche, qui, combiné*

¹ Pour mémoire, dans ce classement, dix-sept des vingt premières universités mondiales sont américaines, la première place étant occupée par l'université de Harvard ; font exception à cette domination les universités anglaises de Cambridge (classée 2^e) et d'Oxford (10^e), ainsi que l'université japonaise de Tokyo (19^e).

² Audition du 19 octobre 2006.

à un sous-investissement, rend peu attrayante l'installation dans un pays comme la France. Une réforme doit être engagée. Les résultats devraient suivre, car la France bénéficie d'atouts très importants. »

Dans le même esprit, M. Louis Gallois, déjà cité, a préconisé « *que l'Etat remplisse [...] son devoir, en entretenant des ambitions autant quantitatives que qualitatives. Au-delà de la recherche, une action particulière doit concerner l'enseignement supérieur* ».

Ce n'est pas ici le lieu de présenter les nombreuses pistes d'une telle réforme, défrichées par d'autres rapports¹. Il convient toutefois de noter que **la réforme de nos universités, en vue de les adapter aux besoins des entreprises et, plus généralement, aux exigences du monde actuel, apparaît nécessaire, dans son principe, à la mission commune d'information**. Au reste, certaines des propositions qu'ont formulées nos collègues Denis Badré et André Ferrand, en 2001, dans leur rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises², demeurent pertinentes dans la perspective où s'inscrit le présent rapport. On citera ainsi, en particulier :

- d'une part, le **renforcement des actions menées en direction des chercheurs français à l'étranger**, afin de faciliter leur retour, par le maintien de contacts et la suppression des obstacles matériels et administratifs subsistant ;

- d'autre part, le **développement de l'accueil en France des étudiants étrangers**, dont les insuffisances et des propositions d'amélioration ont été présentées par nos collègues Monique Cerisier Ben Guiga et Jacques Blanc dans un rapport d'information de 2005³. La mission commune d'information a d'ailleurs bien noté que cet axe de réforme fait partie des priorités défendues par M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations⁴. Encore faut-il, **en parallèle, développer l'attractivité de nos universités, afin d'y attirer les étudiants des zones économiques les plus dynamiques de la planète**, comme l'a préconisé la commission sur l'économie de l'immatériel dans son rapport précité.

Autant qu'en direction de notre enseignement, l'effort de rénovation doit être consenti en faveur de la recherche française. Celle-ci, selon le bilan également dressé par la commission sur l'économie de l'immatériel, s'avère en effet « *en train de décrocher* ».

¹ Cf. notamment le rapport du Conseil d'analyse économique, rédigé par MM. Philippe Aghion et Elie Cohen, « Education et croissance » (juillet 2003) ; l'avis du Conseil économique et social, présenté par M. François Ailleret, « Economie de la connaissance : la recherche publique française et les entreprises » (décembre 2003) ; le rapport au Premier ministre de la commission du débat national université-emploi, présidée par M. Patrick Hetzel, « De l'université à l'emploi » (octobre 2006).

² Rapport d'information n° 386 (2000-2001).

³ Rapport d'information n° 446 (2004-2005).

⁴ Audition du 9 mai 2007.

Le défaut d'attractivité des universités françaises

« On pourrait se rassurer en constatant que la France accueille 10 % des étrangers effectuant des études en dehors de leur pays, ce qui la place au quatrième rang mondial, derrière les États-Unis (28 %), le Royaume-Uni (12 %) et l'Allemagne (11 %). Mais, en matière d'enseignement supérieur, le nombre ne fait pas l'attractivité. Trois autres indicateurs comptent tout autant que le volume d'étudiants et doivent être obligatoirement intégrés dans l'analyse. Il s'agit de la diversité des origines géographiques des étudiants, de la capacité à attirer ceux des zones économiques aujourd'hui les plus dynamiques (Inde, Chine) et de l'intensité des échanges d'enseignants.

« Au regard de ces trois derniers critères, l'attractivité de l'enseignement supérieur français paraît bien plus incertaine. **La diversité des origines géographiques est en effet faible, près de 50 % des étudiants étrangers en France étant originaires du continent africain. Les zones économiques les plus dynamiques sont de leur côté faiblement représentées, 11,5 % des étudiants seulement étant originaires d'Asie** (hors Moyen-Orient [...]), soit des chiffres largement inférieurs à certains de nos partenaires. Seuls 0,3 % des étudiants étrangers sont originaires d'Inde, contre 1 % en Finlande, 1,4 % en Allemagne, 4,1 % au Royaume-Uni et 12,7 % aux États-Unis. Le même constat vaut pour la Chine, dont ne sont originaires que 4,8 % des étudiants étrangers en France, contre 15 % en Finlande, 8,4 % en Allemagne, 12 % au Royaume-Uni et 15,8 % aux États-Unis. Il vaut également pour le Japon, dont la part dans les étudiants étrangers installés en France est inférieure à celle de la Finlande, et deux fois moins importante que celle du Royaume-Uni. Cette très faible diversification est en outre particulièrement forte dans les matières scientifiques, dans lesquelles les étudiants originaires d'Asie sont encore moins présents.

« **L'hypothèse de l'attractivité et du rayonnement du système français est encore un peu plus invalidée lorsque l'on s'intéresse aux échanges d'enseignants et de chercheurs étrangers entre la France et ses partenaires.** Plusieurs obstacles réduisent aujourd'hui leur importance, qui s'avère pourtant cruciale pour favoriser les transferts de savoirs et la conduite de projets de recherche communs.

« Le faible nombre de programmes en anglais dans les universités constitue un premier handicap de taille, puisqu'il dissuade fortement les enseignants étrangers de se rendre en France. Conscients du lien entre la langue et l'attractivité^[*], d'autres pays, notamment la Suède, ont au contraire très fortement développé leurs programmes en anglais, effort que la France n'a pas encore produit. Symétriquement, les enseignants français sont souvent réticents à effectuer des échanges en raison d'une imparfaite maîtrise de la langue anglaise. D'après la Commission européenne, le critère linguistique est aujourd'hui considéré comme un frein essentiel par les enseignants français qui ont effectué un séjour à l'étranger. À l'obstacle de la langue s'ajoute celui des moyens : comment attirer les meilleurs enseignants étrangers lorsque les rémunérations offertes sont significativement inférieures à celles offertes par d'autres universités et que les campus ne sont pas à la hauteur des attentes ?

« Les grandes écoles ne connaissent généralement pas ces deux obstacles avec la même intensité : leur catalogue de programmes en anglais est riche et leurs équipements plus modernes. Mais elles n'ont pas la taille critique qui leur permettrait de s'affirmer comme des acteurs majeurs sur la scène internationale.

« Au regard de ces constats, l'enjeu pour les universités françaises apparaît clairement : passer d'une attractivité historique, celle qui se nourrit des liens de l'histoire, de l'attachement à la langue française et de la place traditionnellement occupée par la France dans certaines des sciences humaines, à une attractivité nouvelle, qui résulterait principalement de la qualité des établissements et de la renommée des enseignants et des chercheurs. »

Source : Maurice Lévy, Jean-Pierre Jouyet, « L'économie de l'immatériel, la croissance de demain », rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre 2006

^[*] Sur cet aspect, cf. infra, 2^e partie, II, C, 3.

Certes, comme l'a relevé cette commission, **les moyens consacrés par la France à la recherche et développement, dans les comparaisons internationales, placent notre pays dans une position médiane honorable** : les dépenses nationales en R&D se sont élevées, en 2004, à 35,6 milliards d'euros, soit 2,16 % du PIB ; ce résultat est légèrement inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (2,2 % du PIB), mais aussi légèrement supérieur à celui de la moyenne des pays de l'Union européenne. Il reste cependant très inférieur à l'objectif de 3 % du PIB fixé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, que seules la Suède et la Finlande dépassent (avec des intensités de dépenses en R&D, respectivement, de 4 % et 3,5 % du PIB).

Surtout, on constate un **relâchement de l'effort français dans ce domaine** : sur les dix dernières années, son intensité a baissé de 0,13 point de PIB ; au contraire, sur la même période, l'effort déployé en R&D augmentait de 0,12 point de PIB dans l'ensemble de l'Union européenne, de 0,17 point de PIB aux Etats-Unis, et de 0,3 point de PIB en Allemagne.

La commission sur l'économie de l'immatériel remarque par ailleurs que *« la position de la France est également déclinante en matière de dépôts de brevets. Cet indicateur doit cependant être analysé avec prudence dans la mesure où tout ce qui est breveté n'est pas innovant et tout ce qui est innovant n'est pas breveté. Si l'on considère un autre indicateur, les publications scientifiques, qui permet, imparfaitement, d'évaluer les résultats de la recherche publique, les résultats se dégradent. »*

En conclusion, *« alors que les moyens financiers dans la recherche publique sont favorables, au regard des comparaisons internationales, les résultats ne semblent pas au rendez-vous »*. La commission y voit un *« paradoxe de la recherche française »* qui, selon elle, découle d'*« un épuisement du mode d'organisation de la recherche publique en France »*.

En effet, comme l'a fait valoir M. Louis Gallois, *« l'existence d'un terreau de recherche publique de haut niveau est [...] un atout essentiel, à condition évidemment que l'entreprise ne soit pas perçue comme l'ennemi dans la recherche publique, mais comme un partenaire quotidien¹ »*.

Pourtant, le potentiel scientifique internationalement reconnu dont dispose notre pays, la qualité avérée des formations dispensées dans ses établissements d'enseignement ont été fréquemment mentionnés, lors des auditions organisées par La mission commune d'information, comme autant d'avantages objectifs pour l'implantation sur le territoire de centres de décision économique. *« L'industrie a la chance de disposer [en France] d'excellentes écoles d'ingénieurs, sans doute parmi les meilleures du monde »*, a ainsi déclaré M. Louis Gallois. Ces éléments justifient donc pleinement

¹ Audition précitée du 17 janvier 2007. M. Louis Gallois poursuivait ainsi : « De ce point de vue, la création de pôles de compétitivité représente pour moi un signe de vitalité, mais bien davantage au niveau des mentalités que pour les bénéfices éventuels qui peuvent découler de leur emploi ». Sur les pôles de compétitivité, cf. infra.

d'entreprendre une restauration de la performance de notre système d'enseignement supérieur et de recherche.

M. Jean Pisani-Ferry, directeur de BRUEGEL¹, a fait valoir qu'« *aujourd'hui, il est clair que la qualité moyenne de la formation et celle de l'enseignement supérieur constituent un facteur d'attractivité de plus en plus important. La France est, en général, assez bien classée en matière de qualité moyenne de la formation [...]. En revanche, son point le plus faible concerne la qualité de ses universités et de son système de formation de pointe, soit tout ce qui est situé à la connexion entre la recherche et l'enseignement supérieur.* » L'enjeu s'avère d'autant plus capital que **les formations de pointe et l'appareil de recherche participent pleinement des phénomènes dits « d'agglomération »**, et occupent souvent une position clé au sein des « écosystèmes ».

¹ Brussels European and Global Economic Laboratory ; *audition du 18 octobre 2006.*

Les écoles de commerce et de management, un avantage compétitif pour les entreprises

L'excellence d'un établissement d'enseignement supérieur se mesure à l'international. Nos grandes écoles de commerce et de management, sous cet aspect, enregistrent de bons résultats : leurs élèves comme leurs enseignants sont recrutés selon des critères internationaux, leurs formations attirent nombre d'étudiants étrangers. Selon le classement pour 2006 réalisé par le journal *Financial Times*, qui évalue les mastères européens en management dont certains programmes de grandes écoles, **parmi les dix meilleures écoles de commerce en Europe, sept sont françaises** : HEC Paris (1^e du palmarès), l'ESCP-EAP (3^e), Grenoble Ecole de management (GEM, 4^e), l'Ecole de management de Lyon (5^e), l'Essec (6^e), l'Edhec (7^e) et Audencia, anciennement Ecole supérieure de commerce de Nantes-Atlantique (10^e).

La qualité de la formation dispensée par ces grandes écoles tend à constituer un **important vivier de cadres de haut niveau, pour les entreprises françaises comme étrangères**. Outre la formation initiale, il faut d'ailleurs tenir compte de la formation continue assurée par ces établissements, qui représente aujourd'hui, en moyenne, un peu plus de 8 % de leur budget. Comme le fait valoir la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) dans une contribution écrite communiquée à La mission commune d'information, l'enjeu de cette formation est d'importance, notamment lorsqu'elle touche des étrangers : *« Les étudiants et les stagiaires de formation continue formés dans les écoles et les universités françaises deviendront ensuite les ambassadeurs les plus zélés de notre culture et de notre économie. Ce sont eux qui, revenus dans leur pays, privilégieront nos technologies et nos produits. Attirer et former les futurs cadres et dirigeants internationaux a ainsi un impact direct sur l'économie française. »*

Comme des opérateurs privés, les écoles de commerce et de management sont à l'écoute des besoins des entreprises et des marchés, et sont par conséquent susceptibles d'**adapter leur pédagogie aux besoins ponctuels des entreprises** implantées localement. Ainsi, les mastères spécialisés, spécifiques à l'offre française de formation continue, qui correspondent à une année de formation supplémentaire après un mastère (soit un niveau bac + 6), sont élaborées en fonction des besoins exprimés par les entreprises. Dans certaines régions, les grandes écoles apparaissent souvent comme les seuls acteurs à pouvoir offrir une véritable **expertise pour le développement international des entreprises**. La CCIP, dans le document précité, note ainsi qu'*« en matière de recrutement comme de formation continue, les entreprises peuvent trouver, auprès des grandes institutions d'enseignement et de recherche, ressources et appuis pour la conduite de leurs projets. Elles y trouvent notamment les connaissances les plus récentes, les conseils et les expertises les plus pointues. »*

Caractérisées par leur proximité avec le monde de l'entreprise, les écoles de commerce et de management, en outre, disposent en général, comme les universités, d'activités de recherche et d'équipes de chercheurs permanentes. Elles peuvent ainsi **allier la pratique du terrain avec la recherche innovante**.

Par ailleurs, au niveau régional, des écoles de commerce travaillent en **partenariat avec des universités**, notamment pour répondre à des appels d'offres. De même, **dans les pôles de compétitivité**, il existe **des alliances entre écoles de management et écoles d'ingénieurs** autour du développement de certaines compétences, et les **mastères spécialisés** accompagnent le développement de spécialisations très pointues. Cette association au développement des pôles de compétitivité, toutefois, reste à renforcer : le cabinet KPMG, dans un premier bilan du dispositif publié en décembre 2006 (*« Les pôles de compétitivité français : prometteurs mais des défauts de jeunesse à corriger »*) a estimé que l'intégration des écoles de commerce aux instances de gouvernance des pôles, à ce stade, s'avérait encore insuffisante.

B. DES ENTREPRISES COTÉES PUISSANTES MAIS « OPÉABLES »

La France bénéficie d'un nombre relativement important d'entreprises d'envergure mondiale. Un examen attentif de la composition de leur capital - telle qu'on peut l'analyser à partir de l'étude commandée par La mission commune en vue de la confection de ce rapport-, **qui est, pour près de la moitié, détenu par des non résidents**, montre qu'elles sont vulnérables aux prises de contrôle non sollicitées, dont on a vu que, bien souvent, elles n'étaient pas favorables à l'économie française.

Comme le montre le tableau ci-dessous, **la France n'est pas une exception en Europe**. Elle se trouve selon les dernières données connues à peu près au même niveau que l'Allemagne, mais à la différence de celle-ci, son tissu productif ne dispose pas en réserve d'un nombre suffisant de grosses PME.

Part des non-résidents dans la détention du capital en 2004

	France	Allemagne	Italie	Etats-Unis
Détention du capital des sociétés cotées par les non-résidents*	47,7	47,1	63,2	19
Détention de l'ensemble des actions	32,7	17,2	14,7	15,8

Indices CAC 40, DAX, MIBTEL, S & P 500,

D'une façon générale, on relève la faiblesse de la détention d'actions par les ménages en Europe, ainsi que par les investisseurs institutionnels. Au total, **les ménages et les investisseurs institutionnels détiennent beaucoup moins d'actions dans la zone euro qu'aux Etats-Unis : 30 % du PIB au lieu de 90 %**.¹

Comme le note M. Patrick Artus, « *Cette faible détention d'actions par les investisseurs domestiques a les deux conséquences attendues : faiblesse de la capitalisation boursière (130 % du PIB en 2006 aux Etats-Unis, 60 % dans la zone euro, 75 % en France, 40 % en Allemagne) ; part importante vue plus haut des non-résidents dans la détention des actions européennes* »².

¹ Aux Etats-Unis, les actions détenues directement par les ménages représentent 50 % du Produit Intérieur Brut (PIB) : les actions détenues indirectement au travers des sociétés d'assurance et des fonds de pension 40 % du PIB. Les chiffres correspondant sont, en France : 7 % et 5 % en Allemagne : 12 % et 10 % ; pour l'ensemble de la zone euro, 13 % et 17 % (grâce essentiellement à la contribution des Pays-Bas où les fonds de pensions sont très développés).

² Les déficiences du marché européen des actions et les possibles remèdes. Février 2007.

1. Le dynamisme des entreprises du CAC 40 : le poids des facteurs individuels et culturels

Les auditions auxquelles a procédé La mission commune d'information, ont souligné le poids des facteurs individuels et même culturels dans la réussite de nombre des sociétés figurant aujourd'hui dans les leaders de leur secteur.

a) La qualité du management, doublée d'une volonté de conquête

Dans l'ordre des actifs immatériels propres à assurer la compétitivité des entreprises en les démarquant de leurs rivales, **la qualité des équipes dirigeantes** constitue à l'évidence un élément capital. Si La mission commune d'information croit utile de rappeler ce fait, c'est pour souligner que **l'excellence, en ce domaine, ne suffit pas seule : il y faut encore y adjoindre le talent et cette part de chance qui permet de saisir les bonnes opportunités au bon moment ; il faut surtout de l'ambition au service d'un projet résolu** – une forme de « volonté de puissance », en vue des conquêtes à mener.

Au cours de son audition, M. Jean-François Dehecq, président du conseil d'administration de Sanofi-Aventis¹, a bien dégagé les contours de cette dimension du capital humain, dont son groupe a bénéficié : *« La créativité et l'innovation, dans notre métier, constituent quand même quelque chose mais ce n'est pas n'importe quelle créativité, n'importe quelle imagination. C'est quelque chose qui doit être à tous les niveaux de la société. C'est l'histoire du "comment faire autre chose autrement ?". On n'aurait jamais dû exister ; tout le monde était tellement gros quand on a commencé à faire de la pharmacie ! On n'aurait jamais dû les avaler tous. C'est bien la créativité et l'innovation qui y ont poussé. »* Lui-même s'est donné en exemple de cet engagement nécessaire au succès : *« Je suis le plus vieil administrateur d'Air France. J'y suis entré avec la consigne donnée au plus haut niveau de fermer Air France. Pour moi, Air France, c'est un pied de la France dans le monde. Il n'a pas un pays au monde où je ne voie pas ce drapeau. On s'est battus comme des chiens. Ce sont de beaux sujets. Il est clair que la présence française dans le monde de l'aviation est majeure. C'est une image de la France que l'on colporte partout. Je ne veux pas tout ramener à mon domaine pharmaceutique. »*

Le déplacement de La mission commune d'information dans les pays nordiques lui a permis de recueillir d'autres témoignages de cette nature. Ainsi, à l'image de l'histoire du groupe Sanofi-Aventis, c'est sur la détermination du management que repose la réussite de l'entreprise suédoise Sécuritétas² – qui, en 1999, a acquis le groupe américain Pinkerton et, en 2004, repris le groupe français Valiance – comme celle de la firme danoise ISS

¹ Audition du 15 mars 2007.

² Entretien à Stockholm du 23 janvier 2007.

(*Integrated Service Solutions*)¹, l'un des premiers acteurs mondiaux dans le domaine des services.

b) La force de la culture d'entreprise, comme capacité à fédérer des cultures externes

Un autre facteur clé de la performance des grands groupes internationaux paraît résider dans la nature spécifique de leur culture d'entreprise, et la solidité de celle-ci. Cette force résulte notamment d'une certaine aptitude à accueillir et intégrer des cultures d'abord extérieures au groupe.

Des cultures d'entreprises ouvertes : quelques témoignages

De nombreux interlocuteurs de La mission commune d'information ont mis en avant leur attachement à des principes d'ouverture et de rassemblement combinés au fondement de la culture de leur entreprise.

M. Xavier Fontanet, président-directeur général d'Essilor⁽¹⁾, a ainsi présenté la démarche fédératrice de son groupe : « *Ayant travaillé dans des pays opprimés, nous savons à quel point un système qui ne favorise pas la liberté des individus est épouvantable, le stress étant le petit prix à payer pour cette liberté. Ce sont ces notions fondamentales que reprend la "charte essilorienne" et c'est à travers leur patrimoine que les individus appréhendent le mieux ces notions. Or, comme je le répète souvent aux employés, notre société Essilor est une entreprise magnifique, une "petite flamme" que nous devons entretenir par le biais de notre travail. Il s'agit en effet de notre plus grande motivation pour résister aux dangereux concurrents, notamment américains, qui nous menacent. Notre succès est justement dû à notre attachement à cette "petite flamme" [...] Essilor [...] est une petite entreprise de culture française, ce que nos employés acceptent. En revanche, il nous incombe de veiller à ce que l'Américain qui travaille chez Essilor puisse être à l'aise avec sa nationalité, ce qui suppose un style de management différent⁽²⁾.* »

Selon un même schéma, au sein de Sanofi-Aventis, d'après les propos de M. Jean-François Dehecq⁽³⁾, « *il existe un principe qui est le respect de l'autre. C'est un mode de vie à l'intérieur du système. Celui qui ne respecte pas fondamentalement les gens qui dépendent de lui – le reste a peu d'importance –, il faut le mettre dehors. Le respect de l'autre, c'est aussi le respect des cultures, des pays et la solidarité qui fait que, de temps en temps, quand on a des gens en trop, on attend que le temps passe. Quand cela va mal d'un côté, on essaye de faire en sorte que cela pousse un peu plus de l'autre.* »

De façon semblable encore, M. Franck Riboud, président-directeur général de Danone SA⁽⁴⁾, a exposé : « *Lorsque nous réalisons des acquisitions, il s'agit, dans 90 % des cas, d'entreprises familiales non cotées. Pour les convaincre, dans un contexte où la compétition entre multinationales est omniprésente, notre force réside dans le fait que nous nous engageons à préserver la culture des entreprises : nous respectons le management qui est en place au moment de notre arrivée, les enfants des créateurs des entreprises concernées sont souvent intégrés dans l'équipe de managers de Danone, etc. Nous en avons fait un véritable positionnement.* »

⁽¹⁾ Audition précitée du 21 septembre 2006.

⁽²⁾ Sur la solidité de la culture d'entreprise comme bouclier contre les prises de contrôle agressives, cf. infra, 2^e partie, II, A, 1.

⁽³⁾ Audition précitée du 15 mars 2007.

⁽⁴⁾ Audition du 31 janvier 2007.

¹ Entretien à Copenhague du 25 janvier 2007.

De ce point de vue, la « firme globale » fonctionne un peu comme la légion étrangère : elle recrute, et fédère, au service ordonné d'un même objectif, des compétences d'horizons très divers. M. Gérard Mestrallet, président-directeur général du groupe Suez et président de Paris Europlace¹, juge que « les entreprises qui réussissent le mieux sont celles qui savent prendre le meilleur de chaque pays et culture, ce qui suppose flexibilité et adaptabilité ».

On observe que l'importance accordée à la culture d'entreprise, conçue comme élément dynamique – moteur – du groupe, tend à estomper la nationalité de ce dernier. C'est un constat qu'a bien illustré M. Franck Riboud, lors de son audition du 31 janvier 2007, devant la mission commune d'information, en s'exprimant en ces termes :

« Il me semble que nous sommes passés de l'époque de la nationalité de l'entreprise à celle de la culture d'entreprise. Danone est une entreprise française, dont la marque est espagnole à l'origine. Nous n'avons plus que 12.000 salariés en France, contre plus de 40.000 en Asie Pacifique, dont 25 % se trouvent en Chine. Il convient de prendre garde aux idées reçues. En termes de management, l'encadrement n'est désormais français qu'à hauteur de 40 %, même si le comité exécutif de Danone comprend davantage de Français que d'étrangers.

[...] Dans le cadre de la prise de décisions au quotidien, la nationalité des gens ne compte pas. Ce sont les compétences qui sont essentielles. Il serait d'ailleurs désobligeant, vis-à-vis des salariés, de revendiquer notre nationalité française. Par contre, la culture est très importante, comme je l'ai souligné dans la presse au moment où couraient les rumeurs [d'OPA du groupe PepsiCo sur Danone, à l'été 2005]. J'estime qu'elle représente un avantage compétitif. [...] Lorsqu'un travail a été mené sur les valeurs du groupe, la latinité est clairement ressortie. Néanmoins, cette valeur n'a pu être reconnue en tant que telle car il faut prendre en compte la présence de salariés chinois qui ne comprennent pas cette notion. Il n'est pas envisageable de proposer des signaux qui soient uniquement reconnus par une catégorie de personnes de l'entreprise. Ils doivent s'adresser à l'ensemble du personnel. [...] Il me semble vraiment que la nationalité de l'entreprise est une thématique dépassée au sein de l'entreprise. La culture, qui est le fruit d'une histoire, des origines d'une entreprise, du contexte, etc., prend le relais. »

A tout le moins, dans ce contexte, lorsque des considérations d'appartenance géographique entrent en ligne de compte, elles sont plus souvent régionales, à l'échelle de plusieurs Etats, que strictement nationales.

¹ Audition du 19 octobre 2006.

Par exemple, même si à ses yeux « *avoir un centre de décisions en France fait partie de la culture Danone* », M. Franck Riboud, plutôt que les racines françaises de son groupe, y fait primer la notion de « latinité » : « *La latinité qui caractérise l'approche des problèmes chez Danone donne une lecture différente de celle qui serait faite dans un environnement anglo-saxon. Je considère que cette approche doit être défendue.* »

De manière concordante, M. Nicolas Véron, chercheur au centre de réflexion BRUEGEL¹, en s'appuyant sur son étude « Adieu, champions nationaux », a indiqué qu'on pouvait à présent « *de moins en moins parler d'entreprises françaises, allemandes ou espagnoles. En revanche, nous pouvons parler autant d'entreprises européennes que d'entreprises américaines.* »

Cette **identité européenne, donc transnationale, des entreprises « plurinationales » de notre continent**, constitue sans doute, en effet, un modèle riche d'avenir. C'est en particulier celui que défend M. Louis Gallois pour EADS : « *je considère que nous devons inévitablement nous diriger vers un modèle d'entreprise plus souple dans son actionnariat, avec davantage de simplicité dans sa gouvernance, et une gouvernance qui tienne moins compte des clivages nationaux. [...] Les entreprises, principalement dans notre domaine, ont une identité. L'identité d'EADS est européenne, et il doit en être ainsi. Elle ne peut pas être l'addition de quatre identités nationales*². » Le trait est symptomatique des mutations qui affectent aujourd'hui, sous l'angle géographique, l'organisation du pouvoir économique.

2. Les résultats de l'étude d'Ernst & Young

a) Une base de données non exhaustive mais éclairante sur la vulnérabilité des grandes sociétés françaises cotées

La mission d'information a décidé de confier à un prestataire extérieur la réalisation d'une étude sur la structure de l'actionnariat et le contrôle des sociétés cotées composant l'indice SBF 120 de la bourse de Paris. **L'objectif poursuivi était, en fonction d'informations publiques** correspondant à des critères économiques, juridiques et financiers préalablement choisis, **d'apprécier l'exposition et la vulnérabilité des principales sociétés françaises aux offres publiques d'acquisition (OPA).**

Le cabinet de conseil Ernst & Young – Transaction advisory services, qui a réalisé cette étude entre le 8 mars et le 2 mai 2007, a donc collecté et structuré des données objectives et récentes, présentées en annexe du présent rapport. **La compilation d'informations ainsi réalisée constitue une base de données utile, qui ne tient toutefois pas lieu, en elle-même, de jugement ni d'analyse sur l'« opéabilité » des sociétés du SBF 120.**

¹ Audition précitée du 18 octobre 2006.

² Audition précitée du 17 janvier 2007.

Les critères de protection et de contrôle sélectionnés par la mission d'information **ne sauraient être exhaustifs et ne se substituent naturellement pas aux nombreuses diligences qu'accomplirait un prédateur potentiel**. Ils ne tiennent ainsi pas compte d'éléments spécifiques ou subjectifs tels que la valeur des marques et brevets, la sur ou sous-valorisation boursière¹, les engagements hors-bilan, les parts de marché ou les perspectives de synergies de coûts et de revenus, autant de critères qui seraient cumulativement pris en compte par un offrant.

Ils permettent toutefois d'établir un bilan des différentes configurations de contrôle et du degré d'ouverture du capital des sociétés concernées. Ces critères sont de cinq ordres :

- **informations générales** : forme juridique, lieu du siège social, description succincte de l'activité, principaux agrégats financiers en 2005 et 2006 ;

- **actualité économique** : attractivité et perspective de concentration du secteur, actualité spécifique à la société, rumeurs d'OPA ;

- **critères boursiers** : capitalisation boursière au 13 mars 2007, évolution du cours de bourse depuis 2 ans par rapport à celle du SBF 120, rotation annuelle du capital depuis fin mars 2006, recommandations des analystes ;

- **critères relatifs à l'actionnariat** : composition de l'actionnariat par catégorie d'investisseurs, et dans la mesure du possible par nationalité, identification des actionnaires détenant plus de 5 % du capital, identification des franchissements de seuil significatifs sur les trois dernières années ;

- **critères juridiques** : clauses statutaires permettant de limiter et contrôler l'accès au capital, pactes d'actionnaires, régime de supervision sectorielle particulier, adoption éventuelle d'une résolution portant émission de bons de souscription d'action (BSA) en cas d'OPA non sollicitée (« bons d'offre »).

Compte tenu de la période de réalisation de l'étude, ces données, en particulier la composition de l'actionnariat, ne sont pas toujours les plus récentes disponibles à la date de publication du présent rapport d'information. La majorité des assemblées générales annuelles et la publication des rapports annuels et documents de référence de l'année 2006 sont en effet advenues dans le courant des mois de mai et juin 2007.

b) Les principaux résultats en matière de contrôle du capital

L'examen des critères constitutifs d'un contrôle stable et de mesures de protection du capital d'une entreprise fait apparaître les résultats suivants :

¹ Dans le contexte actuel de surabondance de liquidités et de taux d'intérêt modérés, et indépendamment du caractère sur ou sous-valorisé de la société cible (qui détermine en partie le potentiel d'appréciation du titre et donc la rentabilité future d'une OPA), le critère du volume de capitalisation, autrement dit la « taille de la proie », revêt une moindre importance.

- seules **5 sociétés** (Bonduelle, Hermès International, Lagardère, Michelin, Groupe Steria) ont la forme de **société en commandite par actions**, qui constitue un des principaux obstacles à un changement de contrôle, compte tenu de la dissociation entre gestion par les commandités et détention du capital par les commanditaires ;

- l'Etat et les institutions publiques détiennent au moins le quart du capital de 9 sociétés¹. **Une seule société, Thalès, est protégée par une « golden share » de l'Etat**, conférant à celui-ci des droits d'opposition, d'agrément et de nomination définis par l'article 10 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations (cf. *infra*) ;

- 3 sociétés (Areva, Safran et Thalès) relèvent avec certitude des neuf « **secteurs protégés** » définis par les articles L. 151-3 et R. 151-2 (introduit par le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005) du code monétaire et financier, c'est-à-dire les domaines stratégiques et « sensibles »², de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale, et participant, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique. **Tout investissement d'une personne non résidente dans ces secteurs est soumis à une autorisation préalable** du ministre chargé de l'économie. Les sociétés Accor, Alcatel et Sanofi-Aventis ne sont sans doute pas intégralement protégées par ce dispositif, compte tenu du caractère relativement marginal de leurs activités relevant desdits secteurs. Une OPA sur ces groupes serait donc sans doute recevable, pour autant qu'elle n'inclue pas les activités considérées comme sensibles³ ;

- **la société Renault est de facto protégée** par le dispositif d'offre publique étendue de l'article L. 433-3 du code monétaire et financier. Le coût d'une offre sur Renault serait en effet considérablement renchéri par l'inclusion de Nissan, dont la capitalisation boursière (environ 36 milliards d'euros) est supérieure à celle de Renault (environ 32,5 milliards d'euros au 15 juin 2007). De même, le groupe **Air France-KLM** bénéficie du régime strict des compagnies aériennes⁴, et le contrôle du

¹ France Telecom, Safran, Thalès, Aéroports de Paris, Areva, CNP Assurances, EdF, Gaz de France et Icade.

² Ces secteurs sont les jeux d'argent et de hasard, les activités réglementées de sécurité privée, les biotechnologies utilisées dans la lutte contre le terrorisme, la conception de moyens d'interception et de détection de conversations, les activités de sécurité informatique, les technologies duales, les activités de cryptage, la production d'armements, et les activités exercées par les entreprises ayant conclu un contrat d'études ou de fourniture d'équipements au profit du ministère de la défense.

³ Le II de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier dispose ainsi que « l'autorisation donnée peut être assortie le cas échéant de conditions visant à assurer que l'investissement projeté ne portera pas atteinte aux intérêts nationaux ».

⁴ Permettant de suspendre, révoquer ou limiter l'autorisation d'exploitation accordée à une compagnie aérienne si une part substantielle de la propriété du capital et le contrôle effectif de la compagnie viennent à être détenus par des intérêts étrangers.

capital de **TF1** et **M6** par un actionnaire français ou étranger est très encadré par la loi du 30 septembre 1986 sur les entreprises audiovisuelles¹ ;

- **l'actionnariat salarié** (*via* des véhicules de placement collectif), généralement considéré comme plus fidèle au management et à la stratégie en place, **représente au moins 10 % du capital de 7 sociétés**². **L'actionnariat « flottant »** (personnes physiques hors fondateurs et investisseurs institutionnels), plus volatil et perméable à une offre jugée suffisamment attractive, **représente moins de la moitié du capital**³ **dans 37 % de l'échantillon (soit 44 sociétés) ;**

- 33 sociétés peuvent être considérées comme relativement **peu liquides**, avec une rotation annuelle de leur capital inférieure à 50 %. Une rotation faible ou modérée, signe que le titre est peu actif sur le marché, demeure néanmoins une information ambiguë car elle peut être interprétée à la fois comme la manifestation d'un relatif manque d'attrait de la société pour des prédateurs, ou comme un obstacle à la réussite d'une offre ;

- **les dispositifs statutaires et conventionnels sont fréquemment utilisés**. On constate ainsi **que 77 % des sociétés de l'indice SBF 120 ont statutairement prévu des déclarations de franchissement pour des seuils (en général dès 0,5 %) inférieurs au seuil légal minimum de 5 %, en particulier pour prévenir la montée rapide de fonds spéculatifs au capital. Plus de 60 % des sociétés de l'échantillon ont également recours aux droits de vote doubles pour « récompenser » la fidélité de certains actionnaires. Un quart des émetteurs font l'objet de pactes d'actionnaires**⁴ **et 11 sociétés**

¹ Qui prévoit notamment que :

- aucune personne physique ou morale ne peut détenir individuellement plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, dont l'audience moyenne est supérieure à 2,5 % ;
- aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition de titres de capital ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part détenue par des actionnaires non-résidents à plus de 20 % du capital d'une société de télévision.

² Air France-KLM, Bouygues, Iliad, Eiffage, Groupe Steria, Nexity et Safran.

³ Rappelons qu'aux termes des articles 231-44 et 231-45 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers, les éventuelles restrictions statutaires et conventionnelles à l'exercice des droits de vote comme les droits extraordinaires de nomination ou de révocation du management et des membres de l'organe d'administration ou de direction **doivent être suspendus** lorsque l'initiateur de l'offre, agissant seul ou de concert, vient à détenir, à l'issue de la première assemblée générale suivant la clôture de l'offre, **plus de la moitié du capital ou des droits de vote de la société visée**.

Ces articles constituent les seules dispositions impératives de la **règle dite de la « percée »** (« breakthrough rule », soit la neutralisation des restrictions statutaires et conventionnelles au transfert des titres et à l'exercice des droits de vote, à l'issue d'une offre qui a réussi), introduite par la directive sur les offres publiques d'acquisition, et dont la transposition en droit français prévoit, pour l'essentiel, l'application optionnelle par la société cible.

⁴ Dont les termes peuvent prévoir des mesures de défense et de politique actionnariale concertées telles qu'un dépôt sous séquestre d'une partie du capital, l'inaliénabilité ou l'incessibilité d'une ou plusieurs participations pendant une période déterminée (par exemple Bouygues en tant qu'actionnaire d'Alstom, ou les titres de Legrand détenus par Wendel Investissement et KKR), le maintien des poids respectifs de certains actionnaires, la sortie conjointe, ou un droit de préemption au profit d'un ou de plusieurs signataires du pacte.

ont prévu des clauses statutaires de plafonnement des droits de vote. Une société telle que Pernod-Ricard dispose d'un arsenal particulièrement étoffé de dispositifs juridiques ;

- enfin les « **bons d'offre** » introduits par la loi du 31 mars 2006 sur les OPA connaissent un certain succès, puisque les actionnaires de **près du quart de l'échantillon** (soit 27 sociétés) ont adopté ou se sont vus proposer en assemblée générale des résolutions portant sur l'introduction de ce dispositif de défense. Rappelons que ces BSA ont un **effet dilutif** sur l'assaillant et ne constituent pas une protection décisive contre une OPA non sollicitée, mais contribuent à en augmenter le coût et à inciter à la négociation, et donc, le cas échéant, à convertir une « OPA hostile » en « OPA amicale ».

3. Une tentative d'interprétation globale : une vulnérabilité qui concerne la plupart des grands groupes

Bien que l'appréciation du caractère « opéable » d'une société soit largement subjectif et contingent, car liée à un contexte économique et boursier particulier qui détermine en grande partie l'attractivité d'une société, il ressort de l'étude conduite par Ernst & Young que :

- **la grande majorité des sociétés sont – plus ou moins difficilement – « opéables » ;**

- **un peu moins de la moitié des sociétés de l'indice SBF 120 pourraient théoriquement, à court ou moyen terme, faire l'objet d'une OPA « hostile » par une société française ou non-résidente, dont les chances de réussite seraient réelles ;**

- **20 % des sociétés de la cote peuvent être jugées particulièrement vulnérables à une offre.**

Ce constat demeure toutefois fonction de la « tolérance » d'un prétendant potentiel au niveau de difficulté pressenti pour une opération d'achat (selon la composition de l'actionnariat, la capitalisation et les pactes ou clauses en vigueur), qui se traduit en général par sa **plus ou moins grande capacité à relever le prix de l'offre**, un petit nombre de sociétés pouvant en effet être considéré comme quasiment préservé d'une offre non sollicitée dans la situation actuelle.

Entre les deux extrémités du « spectre » que sont les sociétés juridiquement protégées et celles très vulnérables à une OPA, un « **dégradé** » de sociétés **plus ou moins contrôlées** se dessine, en fonction de la stabilité de l'actionnariat et des limitations à l'exercice des droits de vote et à la cession des titres.

Il est ainsi possible d'identifier un « **noyau dur** » de **17 sociétés** (soit 14,1 % de l'indice) **a priori « non-opéables »**¹, du moins sans l'agrément du gouvernement français ou de l'ensemble des dirigeants, en raison de la forme sociale de société en commandite par actions, de régimes sectoriels particuliers ou d'une participation directe ou indirecte de l'Etat supérieure à la minorité de blocage de 33 %.

Un **deuxième périmètre plus vaste** comprendrait les **45 sociétés**² (soit 37,5 % de l'indice) bénéficiant de la forte présence d'« **actionnaires historiques** » privés (fondateurs, famille, société-mère ou holding de tête, actionnaires alliés, réseau de mutuelles) disposant d'au moins 40 % du capital ou des droits de vote (soit le seuil légal de présomption du contrôle), et éventuellement liés par un pacte. Cette configuration actionnariale n'empêche pas la réussite d'une offre³, dès lors que les actionnaires stables sont disposés à céder leurs titres, mais la rend plus difficile et peut contraindre l'assaillant à présenter des arguments autres que la seule valorisation attractive de la cible.

Aux deux ensembles précédents peuvent enfin être **adjointes des sociétés telles que Eiffage et Nexity, dont la part de l'actionnariat des salariés et dirigeants est supérieure à 15 %**⁴, ou des situations particulières sur le plan boursier ou juridique comme celles des AGF⁵, d'Arcelor-Mittal, Euronext ou Unibail (qui viennent de réaliser une fusion), de Générale de Santé, Suez, ST Microelectronics (qui peut émettre des actions de préférence au profit d'une fondation de droit néerlandais), ou de Bouygues (dont les actionnaires fondateurs et salariés détiennent conjointement 32 % du capital et près de 45 % des droits de vote).

Un ensemble restreint de **24 sociétés**⁶ paraît plus particulièrement **vulnérable à une OPA**, en raison de la concomitance d'une part élevée d'actionnariat « flottant », d'un niveau soutenu de rotation du capital, de protections juridiques relativement faibles, et le cas échéant de rumeurs de rachat.

¹ *Aéroports de Paris, Air France-KLM, Areva, Bonduelle, CNP Assurances, Electricité de France, Gaz de France, Groupe Steria, Hermès, Icade, Lagardère, M6, Michelin, Renault, Safran, Thalès, TF1.*

² *Dont trois sociétés (Bonduelle, M6 et TF1) relèvent du groupe le plus protégé.*

³ *En particulier si un actionnaire historique se révèle être le prédateur, comme dans le cas d'Eiffage, qui a fait l'objet d'une offre publique d'échange de Sacyr-Villehermoso.*

⁴ *Respectivement 27 % et 19 % du capital. Nexity est à présent contrôlé par le groupe des caisses d'épargne.*

⁵ *Dont le titre devrait être prochainement radié de la cote à la suite de l'offre publique mixte simplifiée puis de l'offre publique de retrait initiées par sa maison-mère Allianz.*

⁶ *Accor, Air Liquide, Altran Technologies, Atos Origin, Bourbon, Business Objects, CGG-Veritas, Compagnie de Saint-Gobain, Danone, Dexia, Ipsos, Lafarge, Néopost, Rhodia, Schneider Electric, Scor, Société Générale, Soitec, Technip, Téléperformance, Thomson, Valéo, Vallourec et Vivendi.*

4. La segmentation de l'économie française face à la mondialisation est-elle durable ?

a) Les trois segments de l'économie française : secteurs abrités, secteurs exposés et secteur « hors sol »

En dépit de l'ouverture du pays et de l'intégration européenne, l'économie française continue de faire apparaître une nette fracture entre les secteurs exposés à la concurrence internationale et les secteurs qui en sont abrités.

Ainsi, malgré l'ouverture à la concurrence de certains secteurs autrefois protégés par un monopole, tel que celui des télécommunications, l'emploi public a connu une très forte croissance depuis les années 1990. De plus, la tertiarisation de l'économie s'accompagne du développement de services de proximité non délocalisables qui, sans être soumis à un statut particulier, n'en sont pas moins à l'abri de la compétition internationale¹.

Cette distinction entre secteurs abrités et exposés se double d'une autre césure certes moins sensible mais réelle au sein même du secteur exposé : celle-ci oppose schématiquement **les grands groupes français, dont l'essentiel de la croissance se fait « hors sol »** aux **petites et moyennes entreprises, dont l'horizon et le rayon d'action restent**, pour une bonne part d'entre elles **encore largement hexagonaux ou européens**.

S'agissant des grands groupes, tous les classements montrent qu'ils ont dans l'ensemble remarquablement réussi leur intégration dans la mondialisation, 38 d'entre eux figurant dans le classement des 500 plus grandes firmes mondiales réalisé par le magazine *Fortune*².

Or, un des éléments essentiels de la croissance internationale des groupes français a été leur implantation sur les marchés les plus dynamiques, notamment par l'acquisition de leurs concurrents locaux. C'est au prix de cette mutation qu'ils ont été capables de demeurer compétitifs et actifs sur leur marché domestique.

Le succès de nos groupes s'est ainsi construit loin des contraintes et des obstacles qui obèrent la croissance française.

Or, tel n'est précisément pas le cas de nos PME qui affrontent la mondialisation dans des conditions quasiment inverses.

En effet, celles-ci réalisent l'essentiel de leurs activités en France et sont donc, par exemple, **proportionnellement beaucoup plus soumises que les groupes aux charges sociales et fiscales de notre pays**.

¹ Pour le distinguer du secteur abrité traditionnel, certains économistes parlent de « secteur diffus ».

² Ce chiffre place notre pays devant l'Allemagne et représente environ le double de la part de la France dans l'économie mondiale.

A ceci s'ajoute un handicap en termes d'orientation de leurs exportations, qui se caractérisent par une **surreprésentation de l'Union européenne, parent pauvre de la croissance mondiale**, alors que leurs concurrentes allemandes et britanniques, mais aussi italiennes ou suisses, réussissent mieux dans la conquête des marchés émergents.

Au lieu d'atténuer les clivages internes à l'économie française, l'ouverture internationale les a développés en creusant l'écart entre, d'une part, les groupes mondialisés et, d'autre part, les PME menant la compétition internationale à partir d'un environnement peu favorable. Un tel diagnostic pose à nouveau la question de la cohérence de notre système économique, d'autant plus que, par ailleurs, le mécanisme de contribution à l'Etat-providence, principalement alimenté par les secteurs exposés, est donc devenu particulièrement vulnérable.

A une extrémité, la pérennité de nos PME relève d'une lutte quotidienne. A l'autre, le fait que quelques grands groupes constituent les « locomotives » de l'économie nationale met en lumière une double fragilité. D'une part, le lien de ces entreprises avec notre pays peut être remis en cause et d'autre part, l'économie française ne semble pas en mesure de faire émerger une nouvelle génération de champions.

b) Les grands groupes : des « poules aux œufs d'or », mais pour combien de temps ?

Critiquer le fait que la situation de l'économie française repose sur quelques grands groupes n'est pas nouveau, comme en témoigne le débat déjà vif dans les années 1970 sur l'étroitesse de notre « base exportatrice »¹. Toutefois, un risque nouveau se fait jour, celui de voir ces grands groupes distendre leurs liens avec la France voire basculer pour se rattacher à d'autres économies à la suite d'une opération en capital.

Lors de son audition par la mission d'information le 18 octobre 2006, M. Nicolas Veron, du centre d'études Bruegel (*Brussels European and Global Economic Laboratory*), a ainsi considéré que « le caractère de plus en plus ténu du lien entre ces grandes entreprises et leur communauté nationale devrait pousser à une plus grande mobilité des sièges sociaux et, de façon concomitante, à une plus grande concurrence réglementaire, au moins à l'intérieur de l'espace communautaire. **Cette concurrence peut s'appliquer à des éléments fiscaux ou relatifs au droit des sociétés, au gouvernement d'entreprise, au droit boursier, à la représentation du personnel. Aujourd'hui, même si nous avons encore vu relativement peu de déménagements de société, toutes les conditions sont réunies pour que ce phénomène de mobilité des sièges sociaux, à l'intérieur de l'espace européen, devienne massif dans les années à venir.** »

¹ C'est-à-dire sur le faible nombre d'entreprises compétitives de notre pays.

Ceci n'a aujourd'hui plus rien d'hypothétique : le développement de nos grands groupes s'étant essentiellement fait à l'international, « offshore », ces derniers sont devenus de plus en plus globaux, et donc de moins en moins strictement français, ce qui pourrait faciliter leur acquisition par d'autres groupes mondialisés.

En effet, à l'heure de la libéralisation des mouvements de capitaux et de la globalisation des entreprises, la plupart des groupes peuvent faire l'objet d'opérations d'acquisition, quels que soient leur taille et leurs résultats, comme en témoigne le rachat de Péchiney par Alcan ou d'Arcelor par Mittal.

Les pouvoirs publics eux-mêmes alimentent le risque de voir le lien entre ces groupes et la France se relâcher davantage, du fait qu'ils les contraignent parfois plus qu'ils ne les encouragent. Tel est ainsi le cas lorsqu'ils mettent au banc des accusés celles de ces entreprises décidant d'arrêter une activité dans l'hexagone. Le débat porte alors sur le point de savoir s'il est normal que des groupes réalisant des profits importants procèdent à des licenciements.

En fait, il convient de ne pas oublier que c'est précisément en se développant hors de France que nos groupes ont pu devenir des firmes mondiales profitables. Sur ce point, M. Jean-Cyril Spinetta, président d'Air France-KLM, n'hésite pas à parler d'une véritable incompréhension entre les pouvoirs publics nationaux et les principaux groupes d'origine française.

Il convient dès lors de veiller à ce que ce fossé ne se creuse pas, car il pourrait inciter les décideurs de ces groupes à s'éloigner de la France. On pourrait par exemple assister à un déplacement du centre de décision principal d'un groupe qui interviendrait en-dehors de toute prise de contrôle étrangère.

Si un tel événement se produisait pour quelques uns des fleurons de l'économie nationale, il serait de nature à remettre en cause directement le financement de notre système de solidarité puisque les entreprises sont les principaux contribuables français, le premier d'entre eux étant Sanofi-Aventis.

Le risque est d'ailleurs d'autant plus grand que la France a aujourd'hui une faible capacité à compenser la perte éventuelle d'un de ses champions.

c) L'absence de relève

Il est fréquent de mettre en lumière **la faible capacité de la France à faire émerger des nouveaux champions** comme c'est par exemple le cas aux Etats-Unis.

Cette idée est globalement juste, mais **contrairement à une idée reçue, cette différence ne porte pas sur les firmes actuelles**. En effet, les groupes mondiaux d'origine américaine ne sont pas beaucoup plus jeunes que leurs équivalents français : seules 20 à 25 % des plus grandes entreprises américaines ont été créées depuis 1960, alors que ce chiffre est de 15 à 18 % pour la France, l'indice CAC 40 comptant six « quadras » (Accor, Cap Gemini, Carrefour, Danone, PPR et ST Microelectronics¹).

C'est, en revanche, **pour l'avenir qu'un réel clivage pourrait s'établir entre les deux rives de l'Atlantique**. L'exemple d'entreprises comme Google ou Compaq illustre ainsi les différences importantes existant d'ores et déjà entre l'Amérique et l'Europe. Les Etats-Unis ont une forte capacité à faire émerger des géants *ex nihilo* et par croissance interne.

Ensuite, les entreprises citées ont toutes les chances de faire des émules au regard des avantages comparatifs des Etats-Unis dans les secteurs innovants. C'est ainsi **qu'un rapport récent du ministère du commerce et de l'industrie britannique estime que parmi les 237 entreprises mondiales appartenant à la catégorie des « géants en puissance »², les deux tiers se situeraient aux Etats-Unis, dont 67 dans les TIC, 39 dans la pharmacie-biotechnologie et 38 dans les logiciels. Quant aux européens, ils doivent se contenter de 12 champions potentiels pour les Anglais, 6 pour les Français³, 5 pour les Suisses et 1 pour les Allemands.**

Enfin, d'une façon générale, l'émergence de nouveaux champions mondiaux originaires d'Europe est aussi très handicapée par la politique de concurrence suivie par la Commission européenne.

L'actuel modèle économique français, où les firmes mondiales occupent une place centrale, a donc peu de chances de voir celles actuellement existantes être complétées, ou éventuellement remplacées par de nouveaux acteurs.

Mais au-delà de cette difficulté commune aux pays européens, la France se distingue de ses voisins par le trop faible nombre d'entreprises moyennes qui seraient susceptibles de compenser la perte de quelques grands groupes.

Un véritable facteur de **fragilité française est l'absence d'un tissu d'entreprises moyennes capable, par sa densité et son dynamisme, de compenser le risque de « défrancisation » de nos firmes globales.**

¹ « Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité », note de l'Institut Montaigne, juin 2006.

² Définis en fonction d'une série de critères prédéterminés (chiffre d'affaires, budget de recherche ...).

³ Avec une mention particulière pour Business Objects et Atos.

Entreprises employant entre 250 et 1000 personnes

France	Royaume-Uni	Allemagne
4.060	8.500	10.616

Source : CBK Ernst & Young 2005

En effet, si la France compte un nombre de micro entreprises tout à fait comparable à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni¹, un écart apparaît, en revanche, à la défaveur de notre pays, au fur et à mesure que la taille des entreprises considérées augmente.

C'est ainsi que **par rapport à l'Allemagne, l'économie française compte 2,12 fois moins d'entreprises de plus de 100 salariés et 2,47 fois moins d'entreprises de moins 1.000 salariés.**

L'écart s'aggrave encore pour les grandes entreprises situées entre le 500^{ème} et le 2.000^{ème} rang du classement Forbes, pour lesquelles la France compte moins d'entreprises que dans les 500 premières.

Globalement, **les entreprises françaises ne disposent donc pas de la taille critique pour se développer à l'international**, et notamment des moyens humains et financiers nécessaires pour s'implanter dans la durée dans plusieurs pays ou pour aborder les marchés les plus éloignés.

C'est, dès lors, la capacité de résistance et d'adaptation de l'ensemble du devenir économique français qui est en cause, tant le foisonnement, le dynamisme et le renouvellement des entreprises moyennes est un des gages les plus sûrs de création d'activités et d'emplois et de maintien sur le territoire de centres de décision indépendants, comme en témoigne l'exemple du *Mittelstand* allemand.

L'économie française s'apparente alors à **une « étrange forêt » où une cinquantaine de chênes puissants cohabitent avec des centaines de milliers de frêles arbustes**, sans qu'une population de quelques milliers jeunes arbres constitue un environnement intermédiaire et stabilisé entre les deux.

Si les chênes nous protègent, nous savons qu'ils ne sont pas indéracinables. Au-delà de l'éclosion spectaculaire d'un ou deux chênes nouveaux, la question principale qui nous est posée est celle de savoir pourquoi nos roseaux et nos arbustes ne parviennent pas à grandir.

¹ D'après Eurostat, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni comptaient respectivement 2,326 millions, 2,656 millions et 1,996 million d'entreprises de moins de 9 employés ou de moins de 1 million d'euros de chiffre d'affaires.

C. LES DÉFICIENCES STRUCTURELLES À LONG TERME

Dans une perspective à long terme, La mission commune d'information se doit d'insister sur le non renouvellement des générations de champions, issus notamment soit des efforts accomplis au cours de « trente glorieuses » par la mutation d'entreprises d'Etat en acteurs de l'économie de marché, soit du processus de libéralisation financière entrepris au milieu des années 80.

Cette anémie du tissu économique intermédiaire, dont témoigne à certains égards aussi la forte proportion de salariés employée dans des filiales de groupes étrangers, est accentuée par un certain sous-investissement et le gaspillage de capital humain que constitue, au-delà des indices de productivité horaires apparemment satisfaisants, la faiblesse globale de la durée du travail.

1. La France, terre d'accueil de nombreuses filiales de groupes étrangers

a) Une part des groupes étrangers dans l'emploi et la valeur ajoutée particulièrement importante en France

Parmi les grands pays développés, la France est l'un de ceux dont la plus forte proportion de salariés est employée dans une filiale d'un groupe étranger. Selon l'Insee¹, en France ce taux est proche de **15 %**, contre seulement 10 % en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et 5 % aux Etats-Unis.

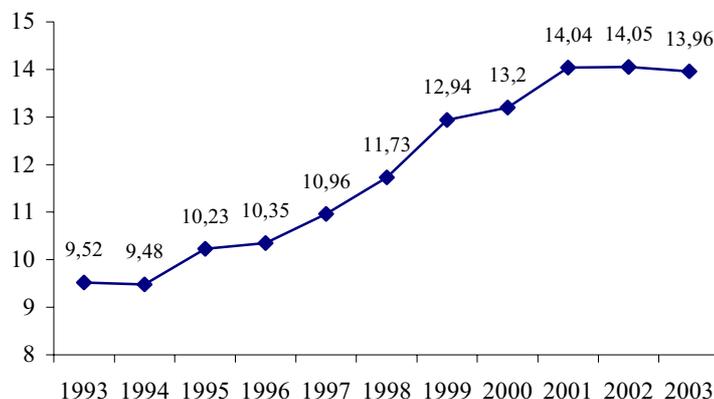
Cette particularité apparaît nettement avec la part des non résidents dans la détention d'actions. Ainsi, bien que la part du capital des sociétés cotées détenue par les non résidents soit de l'ordre de 50 %, comme en Allemagne ou en Italie, elle est de l'ordre de **30 %** si l'on considère la **totalité des actions**, contre moins de 20 % dans le cas de ces deux pays.

La proportion de salariés employée dans une filiale d'un groupe étranger a fortement augmenté ces dernières années, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Jean-William Angel et Virginie Régner, « Les groupes étrangers en France », *Insee première*, n° 1069, mars 2006.

Proportion de salariés employés dans des filiales de groupes étrangers en France

(en %)

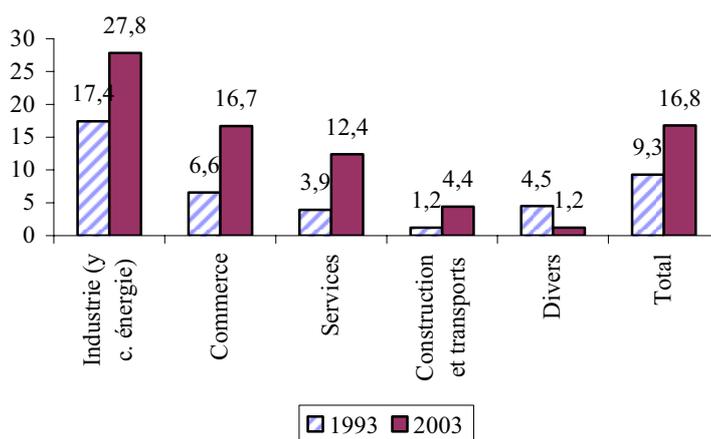


Source : Jean-William Angel et Virginie Régner, « Les groupes étrangers en France », *Insee première*, n°1069, mars 2006

Cette forte augmentation de la part des filiales de groupes étrangers dans l'économie française s'observe également si l'on considère la **valeur ajoutée**. Selon ce critère, la part des groupes étrangers est passée, de 1993 à 2003, d'environ 10 % à près de **17 %**, comme l'indique le graphique ci-après.

Proportion des filiales de groupes étrangers dans la valeur ajoutée totale

(en %)

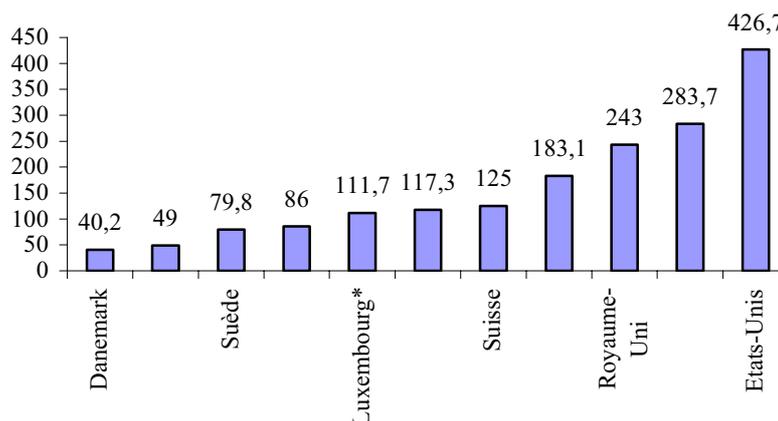


Source : Jean-William Angel et Virginie Régner, « Les groupes étrangers en France », *Insee première*, n°1069, mars 2006

Sur les 2 millions d'emplois de filiales de groupes étrangers, environ 400.000 correspondent à des groupes américains, 300.000 à des groupes allemands et 250.000 à des groupes britanniques.

Répartition des salariés en fonction du pays d'origine des groupes (2003)

(en milliers de salariés)



* Pour plusieurs raisons, notamment fiscales, le Luxembourg accueille nombre de holdings têtes de groupes européens et internationaux pour lesquels il est difficile de déterminer le pays d'origine du capital.

Source : Jean-William Angel et Virginie Régner, « Les groupes étrangers en France », *Insee première*, n°1069, mars 2006

b) Une augmentation qui s'est surtout effectuée par le rachat de sociétés existantes

Cette croissance globale de l'emploi dans les filiales de groupes étrangers **ne provient pas de celle de l'emploi dans les sociétés qui étaient déjà des filiales de groupes étrangers en 1993**. En effet, le nombre d'emplois dans ces sociétés est resté stable, à environ 650.000 personnes.

L'augmentation de l'emploi dans les filiales de groupes étrangers s'explique par un double phénomène :

- tout d'abord, la création de **nouvelles sociétés** depuis 1993 (350.000 emplois) ;

- ensuite, et surtout, des **acquisitions de sociétés** jusqu'alors indépendantes (400.000 emplois) ou sous le contrôle de groupes français (500.000 emplois).

Démographie des filiales des groupes étrangers, en 1994 et 2003

(en nombre de salariés)

	1994	2003
Filiales de groupes étrangers n'existant plus en 2003	263.662	
Filiales de groupes étrangers n'existant pas encore en 1994		363.815
Filiales de groupes étrangers en 1993 comme en 2003	646.470	649.804
Filiales de groupes étrangers en 1993 devenues filiales de groupes français en 2003	119.925	
Filiales de groupes français en 1993, devenues filiales de groupes étrangers en 2003		496.322
Filiales de groupes étrangers en 1993 devenues indépendantes en 2003	32.362	
Entreprises indépendantes en 1993, devenues filiales de groupes étrangers en 2003		383.752
Joint ventures	4.528	10.627
Total	1.066.947	1.904.320

Source : Jean-William Angel et Virginie Régnier, « Les groupes étrangers en France », *Insee première*, n°1069, mars 2006

Il convient naturellement de se féliciter que la France attire ainsi les investisseurs internationaux. Cependant, ces investissements constituent bien plus souvent des achats de réseaux de distribution, c'est-à-dire de parts de marchés, que des investissements de recherche ou d'extensions de capacités.

2. Un tissu de PME anémique

a) Le cercle vicieux du non développement des PME

La France connaît un très fort contraste entre, d'une part, le dynamisme de la création d'entreprises et la profusion de TPE de moins de dix salariés¹ et, d'autre part, l'**existence d'une classe creuse au niveau des entreprises de taille moyenne**. Cela illustre davantage une difficulté à faire grandir les structures existantes qu'à les faire naître.

Cette situation se traduit notamment par un excès d'immobilisations corporelles, une absence d'économies d'échelle et une faible rentabilité du capital. En outre et surtout, on assiste à la naissance d'un véritable cercle vicieux puisque la taille réduite des entreprises et leur manque de marge de manœuvre financière empêchent justement nombre d'entre elles d'acquérir les compétences propres à stimuler leur croissance.

Ce phénomène est d'autant plus regrettable que les entreprises de taille moyenne sont généralement plus réactives que leurs « grandes » rivales et, donc, potentiellement au moins aussi aptes que ces dernières à conquérir de nouveaux marchés. Il est dès lors important de les aider à atteindre une « taille

¹ Selon une étude du Commissariat au Plan de 2005 intitulée « Promouvoir un environnement financier favorable au développement de l'entreprise », notre pays possède, en moyenne par habitant, plus d'entreprises de moins de 10 salariés que les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

critique » afin de les rendre plus compétitives. Faute de quoi l'absence d'entreprises moyennes continuera à produire des conséquences défavorables de divers ordres.

Tout d'abord, en termes d'emplois, la petite taille des entreprises françaises (5,1 salariés dans l'hexagone en moyenne contre, le triple aux Etats-Unis¹) et la difficulté qu'éprouvent ces dernières à croître auraient une incidence non seulement sur le dynamisme de l'économie, mais aussi sur la courbe du chômage.

La comparaison des chiffres de l'emploi dans les entreprises de quatre pays de l'OCDE, dont la France, montre que sept ans après leur création, les entreprises américaines ont plus que doublé leurs effectifs alors que les entreprises françaises n'ont créé, sur la même période, que 7 % d'emplois supplémentaires. Quant aux jeunes entreprises allemandes ou italiennes, elles ont connu une augmentation de l'emploi qui s'établit respectivement à 22 % et 32 %².

Le déficit de firmes de taille moyenne remet également en question la capacité du pays à se maintenir au sein des économies dites de la « connaissance », car ce sont précisément les entreprises de dimension intermédiaire³ qui seraient à l'origine, selon Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi, des principales percées scientifiques, technologiques ou commerciales. La contribution de ces entreprises intermédiaires serait d'ailleurs d'autant plus utile en France que les très grands groupes, qui dominent notre pays, ont une tendance logique à protéger leurs positions et à freiner le processus de « destruction créatrice » susceptible de faire naître de nouveaux produits, de nouveaux marchés et de nouveaux acteurs.

b) Un handicap en voie de résorption ?

On ne peut que se féliciter que se soit accélérée ces dernières années la prise de conscience du handicap structurel que constitue pour la France la relative anémie de son tissu de PME.

En une vingtaine d'années, le discours centré sur l'encouragement à la seule création d'entreprise ou l'embauche d'un premier salarié a ainsi évolué vers un appel à la croissance de nos entreprises petites et moyennes. Plusieurs facteurs de blocages ont été identifiés, touchant à l'environnement administratif, réglementaire et juridique, ainsi qu'aux questions de financement. Ils ont notamment conduit à l'engagement d'une politique volontariste par le gouvernement à travers les lois sur l'initiative économique⁴ et en faveur des petites et moyennes entreprises⁵.

¹ Source : OSEO.

² Source : Patrick Artus et Lionel Fontagnié, « Une analyse sur l'évolution du commerce extérieur de la France », rapport du CAE, à paraître.

³ Cohen-Lorenzi, « Politiques industrielles pour l'Europe », CAE, 2000.

⁴ Loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique.

⁵ Loi n° 2005-812 relative aux petites et moyennes entreprises.

Par rapport à l'émergence d'entreprises capables de constituer de véritables centres de décision autonomes et compétitifs dans la mondialisation, la mission commune d'information estime en particulier qu'il est essentiel de poursuivre la politique de soutien aux « gazelles », c'est-à-dire aux entreprises moyennes, à forte croissance, qui sont susceptibles d'atteindre rapidement une « taille critique »¹. Cette priorité apparaît d'autant plus justifiée qu'un rapport de l'OCDE indique que 10 % des entreprises à forte croissance et de plus de 100 salariés seraient responsables de 54 % des créations d'emplois dans les pays membres.

Dans le cadre de cette politique, un potentiel important semble exister au niveau de l'essaimage des grands groupes. Il arrive en effet souvent que tout ou partie de la filiale se développe plus rapidement en volant de ses propres ailes, en particulier lorsqu'elle possède une technologie innovante ou qu'elle constitue une activité relativement périphérique par rapport au cœur du métier de leur groupe d'appartenance. C'est ce que le président de La mission commune d'information a pu constater lors qu'il a visité, avec la commission des finances **l'entreprise Souriau dans la Sarthe**.

3. Sous-investissement et gaspillage du capital humain

Un autre handicap structurel de l'économie française est la sous-utilisation de son potentiel productif, qui dépend lui-même de trois composantes : la productivité horaire des salariés français, le nombre d'heures travaillées et l'évolution des effectifs de la population active.

a) Une productivité horaire encore satisfaisante, mais menacée

La productivité horaire du secteur marchand nous place traditionnellement en très bonne position parmi les pays de l'OCDE, tant en valeur absolue (cf. tableau ci-après) qu'en tendance².

¹ Rappelons que la « taille » des entreprises varie en fonction de leur nature. Il ne s'agit pas d'un concept comptable, mais bien de la taille à partir de laquelle il est possible de financer le développement (embauche de spécialistes, recherche, achat de licences ...) et d'acquérir des parts de marché significatives face aux géants d'un secteur.

² Entre 2001 et 2004, elle a continué de progresser aussi rapidement en France qu'aux Etats-Unis.

Productivité horaire du travail (2004)

(en indice du PIB/employé)

Pays	Indice
France	116,7
Pays-Bas	114,7
Etats-Unis	113,9
Italie	109,6
Allemagne	107,5
Royaume-Uni	86,6
Japon	76,2

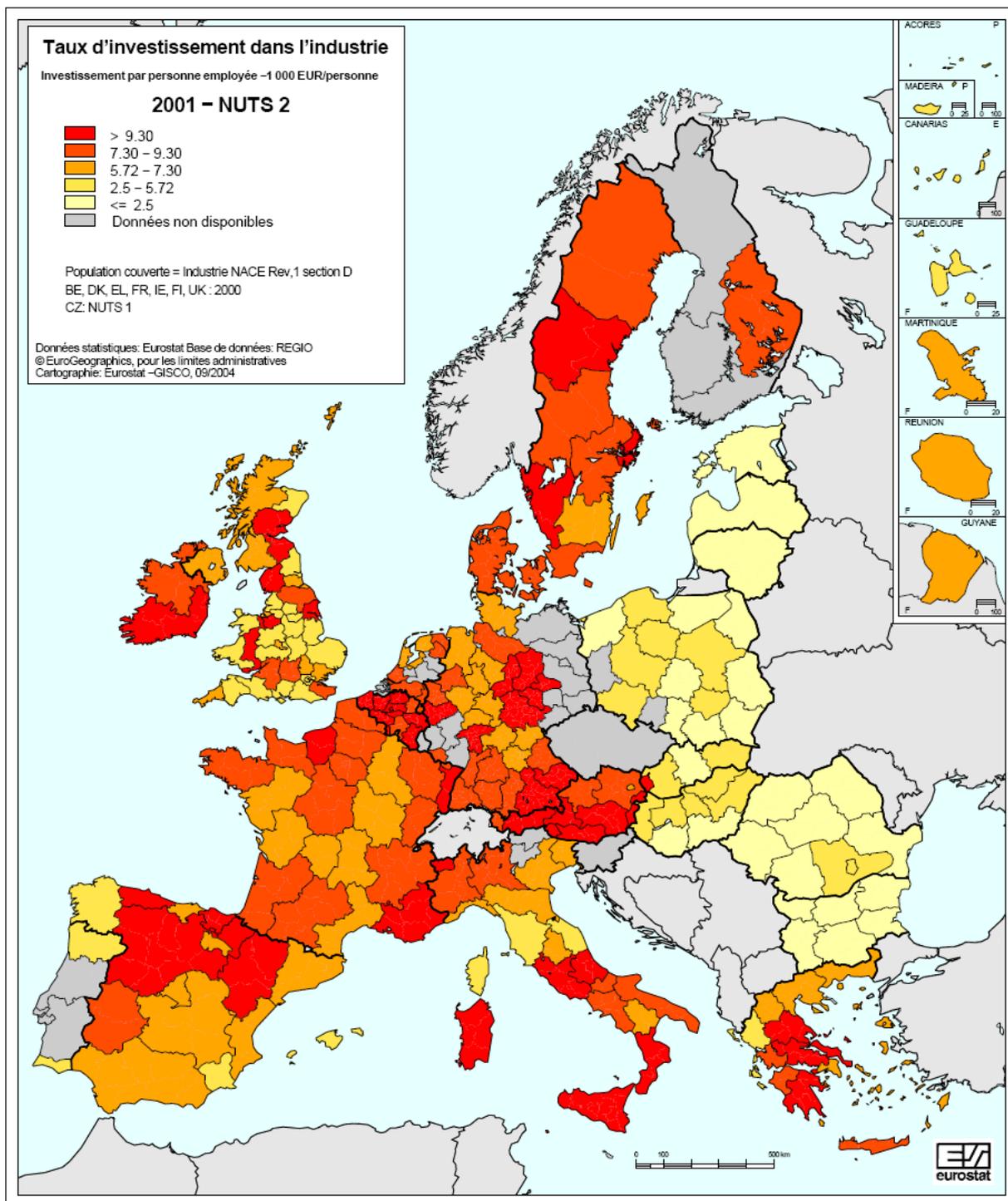
Ceci traduit l'existence d'une réelle pression à l'amélioration permanente des salariés, et ce afin notamment de compenser les handicaps de l'économie nationale. Mais, malheureusement, ces derniers finissent par obérer considérablement la performance française.

Le premier de ces handicaps est un sous-investissement par rapport à nos concurrents, dont les causes sont multiples¹.

Si la recherche de la productivité du travail en France est une conséquence de ce sous-investissement, comme de la proportion relativement faible des heures travaillées, il est peu probable qu'elle puisse repousser indéfiniment l'obstacle que constitue l'insuffisante modernisation des postes de travail, notamment s'agissant d'équipements intégrant les nouvelles technologiques de l'information et de la communication². Au-delà de l'aspect quantitatif lié au sous-équipement, il existe donc un risque plus qualitatif de voir les entreprises françaises subir un décrochage technologique par défaut d'intégration d'outils de travail innovants.

¹ On peut citer la frilosité des banques dans la prise de risque afférente à tout investissement, l'insuffisance d'entreprises de taille moyenne, ou encore le poids de la taxe professionnelle.

² Pour lesquels l'investissement français accuse un retard important par rapport aux Etats-Unis, au Japon et à l'Allemagne.



Le second élément qui relativise fortement les performances observées en termes de productivité du secteur marchand est le poids du secteur non marchand dans l'économie française. La dépense publique représente en effet 53,9 % du PIB, plaçant notre pays en deuxième position des pays de l'OCDE, derrière la Suède et à égalité avec le Danemark.

Par rapport à ces deux pays, **la France se distingue par la part des dépenses de fonctionnement courant des administrations, très faiblement génératrices de gains de productivité, ce qui pèse sur la productivité globale des facteurs.**

De plus, la dépense publique française présente deux autres traits défavorables. D'une part, elle tend à augmenter, à la différence de ce qui prévaut dans l'ensemble des pays de l'OCDE, y compris dans les pays nordiques. D'autre part, elle repose sur un recours massif à l'emprunt qui aboutit à « assécher » les ressources disponibles en France pour l'investissement productif, et conduit ce dernier à être largement financé par des capitaux étrangers.

La bonne productivité horaire du secteur marchand n'est donc pas un gage durable de compétitivité de l'ensemble de l'économie, d'autant plus qu'elle ne signifie pas elle-même que les travailleurs français produisent davantage que leurs voisins. Rien ne sert en effet de produire plus par heure travaillées si l'on est employé moins d'heures que ses concurrents.

b) Un nombre d'heures travaillées extrêmement faible

Alors qu'au début des années 1970, le nombre annuel d'heures travaillées par actif occupé en France était sensiblement identique à celui des autres pays de l'OCDE à quelques exceptions près¹, celui-ci est aujourd'hui inférieur de 20 %² à la moyenne de l'OCDE, y compris si l'on y intègre les heures supplémentaires.

Le principal facteur de cette évolution est la diminution de la durée de travail hebdomadaire, qui est –avec les Pays-Bas³– la plus faible au sein de l'Union européenne à vingt-cinq, y compris en y intégrant les heures supplémentaires⁴.

Ainsi, contrairement à ce qui prévaut pour la productivité horaire, la performance française en matière de productivité par tête⁵ est inférieure à la moyenne des Etats-Unis. D'après une récente étude de MM. Gilbert Cette et Patrick Artus, économistes respectivement à la Banque de France et à la Caisse des dépôts et consignations, la productivité des salariés français

¹ Telles que le Japon ou l'Irlande.

² Source : base de données de l'OCDE sur la productivité.

³ Dans le cas de ce pays, la faible durée moyenne du travail est liée au recours massif au travail à temps partiel.

⁴ Source : Eurostat, enquête européenne sur les forces de travail.

⁵ Production par personne employée.

équivalait en 2005 à 93,9 % de celle des salariés américains, l'écart ne cessant depuis de s'accroître.

M. Louis Gallois a confirmé ces analyses lors de son audition par la mission commune d'information : « *Certains handicaps apparaissent. Ils sont liés au fait que la durée globale du travail est nettement inférieure aux durées que l'on observe partout ailleurs, notamment par rapport à la durée de vie d'une personne. Les gens commencent à travailler plus tard, sortent plus tôt et travaillent moins durant la semaine. Une réflexion doit sans doute être menée sur ce point. Enfin, l'argument consistant à avancer que la bureaucratie française empêche les gens de travailler m'apparaît plutôt comme un prétexte. Ce point est peut-être pertinent pour les PME, mais pas pour les grandes entreprises comme EADS. Enfin, le marché du travail est fréquemment cité parmi les handicaps français typiques, mais il convient de demeurer prudent sur ce point, car le marché du travail constitue un équilibre social très complexe : il est important de prendre garde de ne pas modifier un élément pour aboutir à des effets en chaîne considérables. Même si le système compte des secteurs extrêmement protégés, comme les emplois en CDI, il existe par ailleurs des secteurs soumis à une grande précarité.* »

Enfin, le phénomène de sous-utilisation du potentiel productif français est aggravé par le fait que si les Français ont une productivité par tête médiocre, ils sont de surcroît peu nombreux à travailler.

c) La faible utilisation du facteur travail

Au-delà de ses conséquences sociales, le sous-emploi de masse que connaît la France depuis un quart de siècle constitue un formidable gâchis économique. Celui-ci ne se traduit d'ailleurs pas seulement par un taux de chômage élevé, mais aussi par un taux d'activité modeste, c'est-à-dire par une part trop faible de la population en âge de travailler constituant le facteur travail disponible pour la production nationale¹.

C'est là une grande différence avec certains Etats comme les Pays-Bas, cités plus haut, où la faible durée moyenne de travail hebdomadaire correspond à un recours important au travail à temps partiel dont le corollaire est un taux de chômage particulièrement bas.

Ce gâchis est d'ailleurs devenu structurel et systématique s'agissant des salariés de plus de 50 ans, largement sous-employés, que l'on a poussé vers la sortie du marché du travail sans chercher à engager des politiques actives de formation continue ou de reconversion permettant de valoriser ce capital humain.

¹ La perte ainsi occasionnée est considérable puisque si notre pays atteignait les taux d'activité les plus élevés d'Europe (Pays-Bas pour les moins de 35 ans et Suède pour les plus de 35 ans), il récupérerait une réserve de plus de 3,7 millions de personnes à l'horizon 2025, soit une hausse de 13 % de la population active.

En même temps qu'il prive le pays d'une partie de ses capacités de production, ce sous-emploi massif aggrave la faible productivité par tête de ceux qui travaillent en grevant leurs salaires des charges nécessaires au financement d'un système de redistribution bénéficiant en particulier aux personnes sans emploi.

La non-valorisation de la population active est d'autant plus regrettable qu'un des atouts concurrentiels de la France réside précisément dans le dynamisme de sa démographie.

En effet, à l'horizon 2025, le pays ne devrait avoir perdu que 3,5 % de sa population de 15-24 ans, qui représente les entrants sur le marché du travail, alors que le manque à gagner sera de 25 % pour l'Allemagne et de 38,6 % pour les dix Etats membres entrés dans l'Union en 2004¹.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la forte productivité horaire des Français apparaît d'abord comme la variable d'ajustement d'un cercle vicieux caractérisé par le sous-investissement productif, le poids de la dépense et des déficits publics, ainsi que par un sous-emploi massif.

Cette situation de sous-utilisation du potentiel productif est particulièrement handicapante pour l'économie française dans la mesure où la productivité globale des facteurs de production conditionne directement la croissance et la compétitivité du pays, c'est-à-dire notre capacité à financer des politiques redistributrices.

4. La place modeste de la France et de l'Europe dans les secteurs d'avenir

Les données ci-dessous, qui ont été communiquées au rapporteur par MM Georges Devaux et Matthieu Pélassié du Rausas, respectivement Directeur associé senior et Directeur associé chez McKinsey & Company, illustrent de façon concrète les faiblesses relatives de la France et de la plupart des pays d'Europe, à l'exception notable de la Suisse et des pays nordiques.

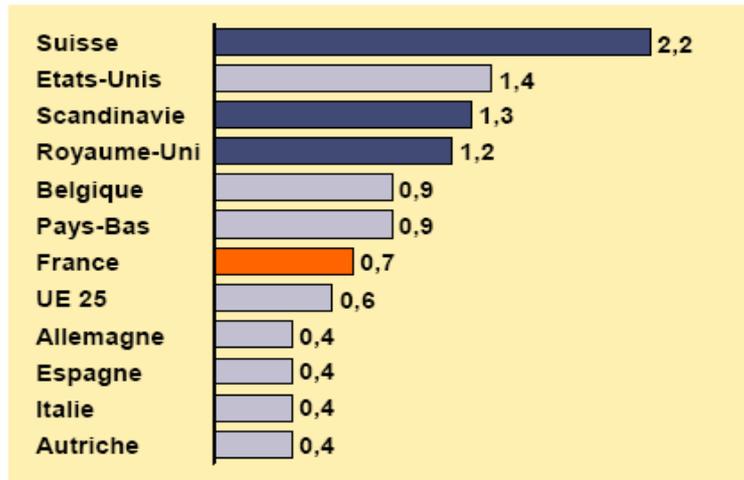
Ces derniers pays, qui sont un peu en Europe les exceptions qui confirment la règle, ont su **transformer une faiblesse en force** et notamment **prendre très tôt le virage de la mondialisation**, d'une part, et des hautes technologies, d'autre part, eu égard à la petite taille de leur marché intérieur et au niveau élevé des salaires ou des charges dans leur pays.

La mission commune d'information a pu sur place apprécier l'efficacité du modèle Nokia en matière industrielle ou, dans le domaine des services, avec les firmes Securitas ou ISS. Mais, plus près de nous, la Suisse a su admirablement s'adapter à son environnement pour de multiples raisons et notamment une transition rapide vers des modèles d'organisation globaux dans toutes les fonctions de l'entreprise ou une mentalité d'innovation mondiale et de l'« excellence suisse ».

¹ Source : projection de la population mondiale, ONU, 2004.

La Suisse, la Scandinavie et le Royaume-Uni ont particulièrement réussi en matière d'implantations d'entreprises du Top 1000

Nombre d'entreprises du Top 1000 par million d'habitants

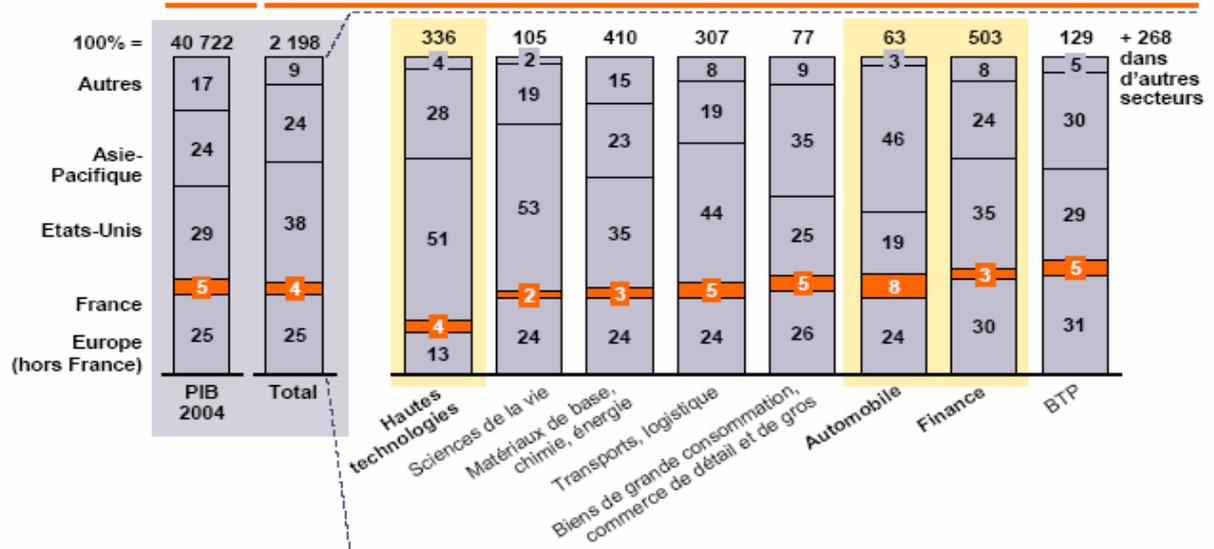


Source : Business Week TOP1000 2005 (données 2004), Banque Mondiale, données 2004

McKinsey&Company

Un nombre de champions mondiaux basés en Europe en ligne avec le PIB, mais une situation contrastée par secteur

PIB par région / **Répartition géographique des sièges d'entreprises du G2000* pour les principaux secteurs**
 Mrds \$US (% , 2003)



* G2000 : 2000 plus grandes entreprises mondiales

Source : Base de données G2000, analyse McKinsey, Global Insight

McKinsey&Company

II. ATTRACTIVITÉ : DES FAIBLESSES PERSISTANTES MALGRÉ CERTAINES AMÉLIORATIONS

A côté de la notion de compétitivité, qui concerne à proprement parler d'abord et avant tout les entreprises, s'est progressivement imposée celle d'attractivité, qui se rapporte aux territoires.

Comme le signalaient déjà en 2001 nos collègues Denis Badré et André Ferrand, « *Cette nouvelle course pour attirer entreprises, capitaux et compétences, passe par la mise en oeuvre de politiques économiques centrées sur l'attractivité du territoire. Cet objectif constitue un des axes majeurs de toutes les politiques économiques des pays développés comme des pays en voie de développement.*

Toute entreprise ou personne désireuse de trouver une nouvelle implantation peut, aujourd'hui, disposer de comparaisons entre les performances de différents sites au regard de critères aussi variés que la stabilité des prix, la qualité des infrastructures, le montant des loyers, les charges sociales, etc. La multiplication de ces comparaisons internationales et le succès du « benchmarking » dans tous les aspects de la vie économique, sont l'illustration même de cette rivalité croissante entre les territoires sur un nombre sans cesse accru de critères censés assurer aux investisseurs potentiels l'existence d'un environnement entrepreneurial performant. »

De ce point de vue, le présent rapport est l'occasion de faire le point des progrès réalisés ces dernières années et du chemin qui reste à parcourir pour réduire nos déficiences structurelles et pour améliorer l'image de la France à l'étranger.

A. UN DÉFICIT D'ATTRACTIVITÉ EN DÉPIT DE PROGRÈS NON NÉGLIGEABLES

Sur le plan fiscal, qui constitue en général un critère majeur d'évaluation de l'attractivité, les années récentes ont été marquées par des avancées substantielles, même si du fait de la complexité de notre système fiscal, elles restent insuffisamment connues ou reconnues par les entreprises.

1. Un contexte de concurrence fiscale dans lequel la position française tend à se dégrader

a) Une accentuation de la concurrence fiscale depuis cinq ans

Depuis une quinzaine d'années, ainsi que le relevait en 2003 un rapport commun de la commission des finances et de la délégation pour la

planification du Sénat¹, **la concurrence fiscale s'est intensifiée en Europe et au sein de l'OCDE, en particulier sur l'imposition des entreprises.**

L'élargissement de 2004 fut l'occasion de constater que certains « petits » Etats membres, désireux de connaître le même succès que l'Irlande dans les années 1990-2000 et de favoriser l'arrivée rapide d'entreprises et de flux d'investissements, s'étaient engagés dans une stratégie de **quasi-dumping fiscal sur l'impôt sur les sociétés (IS)**², au point que certains observateurs ont pu s'interroger sur une possible disparition ou marginalisation de cet impôt à moyen terme³.

En outre, **nombre de pays partenaires de la France**⁴ se sont engagés dans de vastes réformes fiscales dans un objectif affirmé de renforcement de l'attractivité de leur territoire, incluant le plus souvent une diminution du taux nominal de l'IS.

Sur le seul critère du taux nominal de l'IS, **la France était bien placée en 1995**, puisqu'elle occupait la cinquième place au sein de l'Union européenne⁵, **mais elle ne l'est plus en 2007** : son taux (33,3 % de droit commun, mais 34,43 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 7,63 millions d'euros⁶) est le plus élevé après ceux de la Belgique (34 %), de l'Espagne et de Malte (35 %), et le **cinquième de l'OCDE** (42 % au Japon, 35 % aux Etats-Unis).

b) Les exemples de la Belgique et des Pays-Bas : l'attractivité fiscale comme nécessité économique

(1) Les Pays-Bas

Le cas des Pays-Bas est particulièrement topique. Traditionnellement ouverts au commerce et aux investissements internationaux du fait de leur histoire, de leur positionnement géographique et de la nécessité économique, les Pays-Bas sont situés au cinquième rang mondial pour l'accueil des investissements étrangers⁷ et **ont accentué depuis 2004 leur politique d'attractivité fiscale**. La jurisprudence « *Marks & Spencer* » de la CJCE

¹ « Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne », rapport d'information n° 343 (2002-2003) de MM. Joël Bourdin et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et de la délégation pour la planification.

² Cf. une série de six articles publiés par l'agence Telos en 2006.

³ Au 1^{er} janvier 2007, l'IS était ainsi de 25 % en Slovaquie, 19 % en Pologne et en République tchèque, 16 % en Hongrie, 15 % en Lettonie et en Lituanie, 12,5 % en Irlande (10 % pour les sociétés industrielles, de services informatiques et financiers, ou de fabrication de biens en Irlande), 10 % en Bulgarie et à Chypre, et 0 % (pour les bénéfices réinvestis sur le territoire) en Estonie.

⁴ L'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Danemark, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni.

⁵ Après la Finlande (25 %), la Suède (28 %), le Royaume-Uni et le Luxembourg (33 %).

⁶ Soit en intégrant la contribution sociale sur l'IS, de 1,1 % (3,3 % de l'impôt).

⁷ La France figure au sixième rang en termes de stocks d'investissements aux Pays-Bas, mais au quatrième rang pour les emplois créés. Selon l'agence néerlandaise de promotion des investissements (NFIA), les 340 filiales françaises présentes contribuent ainsi à 60.000 emplois, dont près de 40 % dans des holdings et 21 % dans le commerce.

pourrait cependant conduire à remettre partiellement en cause les régimes de groupe et de participation-exemption.

Cette stratégie privilégie logiquement le développement international des groupes de sociétés néerlandaises ou étrangères et est partie prenante dans la croissance du pays, également tributaire du climat social favorable que permet le « **polder model** », fondé sur le dialogue et la recherche du consensus entre partenaires sociaux.

L'attractivité fiscale selon les Pays-Bas

L'attractivité fiscale des Pays-Bas est réelle pour les groupes nationaux et étrangers, qui peuvent bénéficier de nombreux régimes favorables. Dans la plupart des cas, ces groupes organisent leur structure en localisant la société tête aux Pays-Bas, mais peuvent aussi y créer des filiales intermédiaires, sous forme de société de droit néerlandais plutôt que de succursale.

1 – La réduction de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur les dividendes et des charges administratives

Le taux moyen de l'IS est passé de 35 % en 2001 à 29,6 % en 2006 puis 25,5 % en 2007, et la nouvelle coalition a prévu de le diminuer encore d'un point en 2008. La différenciation du taux – 20 % pour les 25.000 premiers euros de bénéfices – a également pour but de favoriser la création d'entreprises, mais cette disposition se révèle plutôt moins favorable que le régime français analogue, qui prévoit un taux de 15 % jusqu'au seuil de 38.120 euros de bénéfices.

Le coût budgétaire de la forte diminution du taux de l'IS est financé par **diverses mesures d'élargissement de l'assiette taxable** : limitation à un an (au lieu de trois) du report en arrière des déficits fiscaux et à neuf ans du report en avant, limitation de l'amortissement fiscal des immeubles, amortissement du *goodwill* sur une durée minimale de 10 ans.

Le taux de retenue à la source sur les **dividendes**, dû lors de la distribution des bénéfices ou du boni de liquidation, a également été **réduit de 25 % à 15 %**, et supprimé pour les distributions au profit de sociétés mères établies dans l'Union européenne (et non plus seulement celles néerlandaises, par conformité avec la jurisprudence de la CJCE) et détenant au moins 5 % du capital de la filiale néerlandaise.

Le gouvernement néerlandais s'est fait le promoteur à l'échelle européenne, à l'occasion de sa présidence de l'Union en 2004, de la **réduction des charges administratives** pesant sur les entreprises. L'objectif d'une réduction de 25 % de ces charges sur la période 2002-2004, soit l'équivalent de 4 milliards d'euros, est en passe d'être atteint grâce, notamment, à la généralisation des procédures électroniques et l'adoption d'une analyse systématique coût / avantage de tout projet législatif. Cet effort devrait être reconduit pour 2008-2011, et étendu aux obligations pesant sur les citoyens.

2 – Le réseau des conventions fiscales et les accords spécifiques avec les contribuables (*rulings*)

Les Pays-Bas ont mis en place un réseau dense de **76 conventions fiscales bilatérales**, permettant de réduire la retenue à la source sur les paiements de dividendes ainsi que les taxes sur les royalties et les intérêts versés ou reçus.

Les *rulings*, équivalent du rescrit français, sont le plus souvent demandés par les entreprises pour connaître les conséquences fiscales aux Pays-Bas de transactions intra-groupes, l'appréciation par l'administration d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal ou de la jurisprudence (notamment l'application du régime de « participation-exemption »), ou la détermination de l'assiette taxable aux Pays-Bas d'opérations entre entités apparentées (prix de transfert).

Le *ruling* n'est en principe applicable qu'au contribuable qui l'a sollicité, et constitue pour lui une garantie absolue du traitement fiscal qui lui sera appliqué s'il réalise l'opération. Tous les *rulings* ont vocation à être **publiés**, sauf lorsqu'ils ne font que répéter des cas antérieurs.

On distingue **trois grands types de *rulings*** : ceux applicables aux prix de transfert (« *advance pricing agreements* », le plus souvent bilatéraux), les « *advance tax rulings* » pour confirmation du traitement fiscal dans trois situations¹, et ceux dédiés aux sociétés de financement ne présentant pas les caractéristiques d'une « coquille vide »².

Le régime des *rulings* a été toutefois rendu **plus strict le 30 mars 2001** pour améliorer sa conformité aux règles de l'OCDE et de l'UE, renforcer la condition de substance aux Pays-Bas, et éviter l'octroi de *rulings* susceptibles d'être contraires au principe de bonne foi qui sert de fondement aux relations entre les Etats parties aux conventions fiscales.

Le nombre de *rulings* conclus par l'administration néerlandaise a ainsi quelque peu diminué depuis 2001 : 483 en 2002, 418 en 2003, 320 en 2004 et 374 en 2005.

3 – Le régime de la participation-exemption (*deelneming vrijstelling*)

Ce régime, particulièrement attractif pour les holdings mais restreint à partir de 2004, a pour objet d'éviter la double imposition des revenus distribués et est ouvert aux sociétés néerlandaises et étrangères, sous réserve que la société mère étrangère dispose d'un établissement stable imposable aux Pays-Bas.

Ce régime dispense d'imposition les dividendes et autres produits de distribution, les gains ou pertes de change, et les plus ou moins-values sur les participations éligibles. Les profits et les pertes ne seront pris en compte qu'au niveau de la filiale. Il revient donc à **exonérer les produits de la filiale reçus par la société mère et corrélativement, à interdire la déduction par celle-ci des pertes ou des charges imputables à la filiale**. Les conditions d'éligibilité sont relativement souples :

- détention de 5 % minimum du capital de la filiale, sans critère de durée ;
- la participation ne doit pas faire partie de l'actif circulant de la société mère lorsque la filiale ne détient que des actifs liquides, ou rapidement liquides sans pertes considérables ;

Deux conditions supplémentaires doivent être remplies par les filiales étrangères :

- les participations ne doivent pas être de simples produits de placement détenus en portefeuille (à l'instar de la distinction entre titres de placement et titres de participation en droit français) ;

¹ L'application du régime de participation-exemption aux sociétés holdings intermédiaires ou aux sociétés tête de groupes lorsque aucune des filiales n'a d'activité aux Pays-Bas ; le traitement des structures internationales impliquant des instruments financiers ; et la confirmation de l'absence d'établissement stable aux Pays-Bas (qui implique l'absence d'imposition de la société étrangère aux Pays-Bas).

² Deux importantes conditions sont prévues : la société bénéficiaire doit satisfaire l'une au moins des conditions de **substance** (dirigeants résidents aux Pays-Bas et suffisamment qualifiés pour accomplir leurs fonctions, compte bancaire et comptabilité tenus aux Pays-Bas...), et présenter un **degré suffisant de risque économique**.

- la filiale étrangère doit être soumise à un impôt national sur les bénéficiaires dans son Etat de résidence. Depuis le 1^{er} janvier 2007, **cet impôt ne doit pas être considéré comme relevant d'un régime fiscal privilégié**, c'est-à-dire à un taux inférieur à 10 % (en droit français, la moitié du taux de l'IS). Si tel est le cas, les revenus et plus-values sont imposés au taux néerlandais de droit commun de 25,5 %, sous déduction d'un crédit d'impôt représentatif de l'imposition étrangère.

4 – Les régimes des intérêts intra-groupe (« rentebox ») et des redevances sur les brevets (« patent box »)

Le régime optionnel de la « **rentebox** », inscrit dans la loi de finances pour 2007, prévoit une imposition réduite à **5 %** pour les intérêts nets perçus par des filiales néerlandaises sur des activités de financement intra-groupe. Il est cependant en cours d'examen par la Commission européenne au titre des **aides d'Etat**, et il n'est donc pas évident qu'il puisse entrer en vigueur.

De même, le taux d'imposition d'une fraction des redevances sur les concessions de brevets (*patent box*) a été diminué à **10 %** afin de favoriser l'innovation technologique, selon des modalités **inspirées du régime français**. En France, ce taux est réputé favorable et se situe à 15 %, dans le cadre du régime des plus-values de long terme.

L'option pour la « *patent box* » permet d'appliquer le taux réduit à la fraction de revenus qui excède les coûts de développement (la part inférieure étant taxée au taux normal de l'IS), plafonnée à quatre fois ces coûts.

5 – Le régime des sociétés d'investissement (FBI et VBI)

La stratégie néerlandaise consiste à intégrer le groupe des Etats membres disposant d'une législation favorable à l'investissement, tels que le Luxembourg (avec les Soparfi) et l'Irlande. L'impôt sur les augmentations de capital a ainsi été aboli en 2006. Le régime des **FBI** (assujettissement à l'IS avec exonération, crédit d'impôt pour la retenue à la source sur les dividendes perçus), créé en 1969, a été étendu le 1^{er} janvier 2007 aux établissements stables de sociétés étrangères.

Un nouveau régime (**VBI**) a été introduit début 2007. Ouvert aux sociétés NV ou fonds d'investissements néerlandais, comme aux entités étrangères comparables, sans restriction tenant aux actionnaires ou au financement des investissements, il prévoit une exemption totale d'impôt sur les sociétés et de taxe sur les dividendes.

Il constitue donc un outil juridique séduisant pour **structurer des investissements comportant des versements d'intérêts**, dans la mesure où les flux entrants d'intérêts sont généralement exonérés de retenue à la source au plan interne. Dans ce cas, les intérêts sont reçus en franchise d'impôt par le bénéficiaire final (exemption d'impôt au niveau de la société, et exemption de taxation du dividende pour l'investisseur).

6 – Une passerelle vers les places off-shore

Les Pays-Bas constituent un point d'entrée vers les **régimes privilégiés des Antilles néerlandaises et d'Aruba**, considérés par l'OCDE comme des paradis fiscaux. Une convention fiscale, le BRK, lie les Pays-Bas et ses anciennes colonies et permet de procéder à des montages avantageux. Ainsi l'interposition d'une société écran aux Pays-Bas permet de contourner l'application de la retenue à la source sur les intérêts versés ou sur les redevances et sommes versées en contrepartie de prestations de services. Les sommes peuvent ensuite être transférées vers ces territoires également en franchise de retenue à la source.

Sources : mission économique de La Haye ; Mazars ; Loyens

(2) La Belgique

En dépit d'un taux d'IS parmi les plus élevés de l'Union européenne, la **Belgique** offre également des avantages fiscaux non négligeables pour les grandes entreprises et a récemment renforcé son dispositif. Parmi les atouts existants, il convient de relever :

- l'exonération des plus-values sur actions, que la Belgique est le seul pays de la zone euro à pratiquer ;

- le maintien jusqu'en 2010 du **régime favorable des « centres de coordination »** pour les quartiers généraux implantés **avant 2000** (cf. *infra*) ;

- une politique active de *ruling* : 650 demandes en 2006 contre 150 en 2004 ;

- **l'absence de taxe professionnelle**, ce qui représente un avantage important par rapport à la France et compense le taux élevé d'IS (34 %).

Les nouvelles mesures portent sur les régimes suivants :

- la **déduction des intérêts notionnels** : à compter du 1^{er} janvier 2007, possibilité pour toutes les sociétés implantées en Belgique de déduire de leur résultat imposable un « intérêt notionnel » calculé sur la base de leurs fonds propres au taux de 3,4 % (3,9 % pour les PME). Cette mesure permet de diminuer la différence de traitement fiscal entre le recours à l'emprunt et à l'autofinancement, de favoriser la capitalisation des PME, et de lutter contre la sous-capitalisation des filiales de groupes multinationaux. Elle conduit également à une **réduction du taux effectif de l'IS**, aux alentours de 26 % pour les entreprises fortement capitalisées. Ce régime a d'ores et déjà incité au transfert d'un certain nombre de centres financiers d'entreprises : centre de trésorerie d'Euronext, centres financiers des entreprises néerlandaises Randstad (travail intérimaire) et Telegraaf MediaGroep (presse) ;

- une **suppression de la retenue à la source** (auparavant comprise entre 5 % et 15 %) **sur les dividendes distribués** par une société belge à un actionnaire étranger ;

- la mise en place du **régime de « l'unité TVA »** depuis avril 2007. Cette réforme a pour objet de permettre aux entreprises qui le souhaitent et font partie d'un ensemble organisé, d'être considérées comme un seul et unique assujetti à la TVA belge. L'avantage se situe au niveau des limitations de déduction car toutes les opérations internes à l'unité TVA sont considérées comme hors champ d'application de la TVA (par exemple, la facturation intra-groupe de charges de toute nature dans un secteur d'activité partiellement assujetti à la TVA, comme le secteur bancaire) ;

- création, le 1^{er} janvier 2007, d'un statut des organismes de financement des pensions et d'un régime fiscal très avantageux pour l'implantation des **fonds de pension paneuropéens** (assiette d'IS très réduite, absence de retenue à la source sur les intérêts perçus, exonération de TVA

pour les opérations de gestion des fonds, exonération des plus-values sur actions...).

c) Un régime fiscal des quartiers généraux qui a souffert de la concurrence belge

(1) Les caractéristiques du régime français, réformé en 2003

Le régime français des quartiers généraux et des centres de logistique de groupes internationaux fonctionne selon le même principe que les nombreux régimes analogues des autres Etats européens : **la fixation au cas par cas d'une assiette étroite, taxée au taux de droit commun de l'IS.**

Il a été réformé par l'instruction fiscale n° 139 du 14 août 2003, modifiant l'instruction du 21 janvier 1997, après que la Commission européenne l'eut contesté¹ sur le terrain des aides d'Etat et des mesures fiscales dommageables. Une procédure avait ainsi été engagée en juillet 2001 sur le fondement de l'article 88 du Traité CE, puis la Commission avait rendu le 13 mai 2003 une décision constatant que certaines des modalités particulières de ce régime constituaient une aide d'Etat incompatible avec le marché commun.

Dans le régime français, on considère comme quartier général ou centre de logistique une société dont le siège est établi en France ou un établissement stable situé en France d'une société dont le siège est à l'étranger, qui dépend d'un groupe international contrôlé depuis la France ou l'étranger, et qui exerce au seul profit de ce groupe certaines fonctions.

Le quartier général, représentatif des centres de décision, exerce des fonctions de direction, de gestion, de coordination ou de contrôle (les fonctions à caractère opérationnel, telles que la gestion de trésorerie ou les achats, sont exclues du champ d'application) ; et le centre de logistique des fonctions de stockage, de conditionnement, d'étiquetage ou d'expédition de produits, et les activités administratives liées à ces fonctions.

Le régime consiste en une procédure spécifique de rescrit, négocié avec l'administration fiscale et portant sur une réduction de l'assiette. Sous réserve qu'il s'agisse d'entités passibles en France de l'IS, les quartiers généraux et centres de logistique peuvent obtenir *a priori* de l'administration l'assurance que le montant de leurs bénéfices imposables ne sera pas remis en cause s'ils le déterminent en fonction d'une marge bénéficiaire pour l'ensemble des activités précisées *supra*, calculée (selon la méthode dite « *cost plus* ») en appliquant un pourcentage donné au montant des charges d'exploitation courantes.

Ces activités peuvent ainsi être soumises au taux normal de l'IS sur une base taxable comprise **entre 6 % et 10 %** (selon la taille du quartier général ou centre de logistique) du montant global annuel des dépenses

¹ En particulier le périmètre des charges d'exploitation et la fixation du taux de marge, mais sans remettre en cause les principes fondamentaux du régime.

d'exploitation. La durée du rescrit est de 3 à 5 ans, avec révision possible si la nature des activités vient à changer.

(2) Le régime belge applicable jusqu'en 2010

Le régime belge analogue se révèle au moins aussi favorable¹ que le dispositif français, et est de fait plus connu des groupes internationaux. **Il ne s'applique cependant plus aux nouvelles implantations depuis 2000.** Compte tenu des contraintes communautaires et de la vigilance de la Commission, les marges d'évolution du régime français sont aujourd'hui très réduites.

Le régime fiscal des centres de coordination, de distribution et de services en Belgique

1 – Les centres de coordination

Les centres de coordination implantés en Belgique **avant 2000** jouissent jusqu'à la fin de 2009 des avantages fiscaux suivants :

- de manière analogue au régime français, **détermination forfaitaire du bénéfice imposable** comme un pourcentage du montant total des dépenses et frais de fonctionnement, à l'exclusion des frais de personnel, des charges financières et de l'impôt des sociétés. Ce pourcentage est fixé au cas par cas, compte tenu des activités réellement exercées par le centre. Lorsqu'il n'existe pas de critères objectifs pour déterminer la part de bénéfice à prendre en considération, celle-ci est fixée par défaut à 8 %. Le bénéfice ainsi déterminé est ensuite taxé au taux normal de 33,99 % (incluant une contribution de crise). Dans les faits, le taux réel d'IS, tel qu'il ressort du rapport entre les bénéfices réalisés et l'impôt acquitté, se situe à un niveau très largement inférieur à ce taux de droit commun ;
- exonération du précompte mobilier sur les bénéfices distribués et les revenus de créances ou prêts ;
- exonération des intérêts, dividendes et redevances payés par les centres.

Ce régime favorable comporte cependant quelques **inconvenients** :

- depuis 1993, les centres de coordination sont soumis à une **taxe annuelle** de 10.000 euros par membre du personnel occupé à plein temps. Le montant total de la taxe ne peut toutefois dépasser 100.000 euros par centre ;
- les sociétés belges qui font partie du groupe multinational ne peuvent pas bénéficier du taux réduit en matière d'IS.

2 – Les centres de distribution paneuropéens

Ils bénéficient également d'un régime spécifique, sous réserve que leurs activités correspondent aux critères établis par l'administration fiscale belge. Le bénéfice taxable est déterminé de la même manière que pour les autres sociétés. Cependant, aussi longtemps que le bénéfice taxable n'est pas inférieur à 5 % des frais de fonctionnement, l'autorité fiscale ne procède à aucun ajustement des prix de transfert.

¹ Une étude du cabinet McKinsey, mentionnée dans le rapport de M. Sébastien Huyghe sur l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux, remis en octobre 2003, indiquait **que le taux de taxation final des centres de décision était compris dans une fourchette de 1,75 % à 3,5 % en France, 1,73 % à 3,45 % aux Pays-Bas, 1,9 % à 3,04 % en Allemagne, 1,36 % à 1,7 % en Belgique, et 0,75 % à 1,25 % en Suisse (régime des sociétés administratives).**

3 – Les centres de services

Le bénéfice imposable peut être établi de deux manières :

- **méthode du « *cost-plus* »** : pour les transactions où le centre de services participe au processus de vente de manière non-active, le bénéfice minimum est calculé comme un pourcentage des coûts de fonctionnement, négocié avec les autorités fiscales au cas par cas (cf. *supra*) ;

- **méthode du « *resale minus* »** : elle est appliquée aux fonctions de vente « active » du centre de services. L'assiette imposable est calculée selon un pourcentage du chiffre d'affaires pour lequel le centre de services a joué un rôle d'intermédiaire. Il est déterminé en fonction du type de contribution du centre et du risque pris par celui-ci, et également négocié au cas par cas par les autorités fiscales, sans jamais excéder 5 %.

Ces régimes favorables font l'objet d'un examen particulièrement attentif et rigoureux de la part de la Commission européenne.

Source : Agence française des investissements internationaux – AFII

d) Les difficultés méthodologiques de l'appréciation de la compétition fiscale

Le débat sur la concurrence fiscale en Europe conduit logiquement à souligner les **risques de ce jeu non coopératif** : un alignement de l'IS vers le bas ne peut tenir lieu de politique communautaire d'harmonisation fiscale et tend à réduire excessivement les moyens d'action de l'Etat et de financement des services publics.

La portée des comparaisons internationales en matière de fiscalité doit néanmoins être relativisée, car elles présentent de nombreuses difficultés pratiques, se heurtent à la variété des modes de financement des investissements, et n'appréhendent pas, en général, la totalité des prélèvements effectifs pesant sur les entreprises. Il n'existe ainsi aucune base de données réellement satisfaisante, de telle sorte que le débat tend à se focaliser sur le taux nominal de l'IS. On peut ainsi mentionner les limites suivantes :

- **l'assiette de l'IS, et donc la pression fiscale effective, est très différenciée** compte tenu des spécificités nationales (périmètre des charges déductibles, provisions, amortissements, reports, régimes de groupe...). Ces divergences d'assiette entre Etats membres conduisent à distinguer différents niveaux et critères d'analyse (taux apparent, marginal ou moyen, effectif, implicite...), les plus pertinents en théorie étant aussi les plus complexes, ce qui introduit de nouvelles contraintes méthodologiques¹. Il existe en outre de **fortes disparités sectorielles** ;

¹ L'approche du **taux effectif d'imposition**, telle qu'elle a été mise en œuvre par la Commission européenne selon la méthode de MM. Devereux et Griffith, se caractérise par la simulation d'un investissement pour déterminer la différence entre le coût du capital avant taxation et le taux de retour requis après taxation. Elle repose sur des hypothèses nécessairement simplificatrices et ne peut pleinement s'extraire du postulat de « l'entreprise moyenne ».

- l'IS n'est qu'un des impôts pesant sur les bénéficiaires, une large part des entreprises relevant des différentes catégories de **l'impôt sur le revenu**¹ dans un régime de transparence fiscale ;

- **l'imposition des entreprises ne se réduit pas à la taxation des bénéficiaires**. Elle inclut également les cotisations sociales obligatoires, l'imposition du chiffre d'affaires (TVA restant à la charge des entreprises), l'imposition du capital (impôts directs locaux, dont la taxe professionnelle, droits d'enregistrement), et des **impositions spécifiques, qui en France sont très nombreuses**² et prélevées au profit de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale. Outre leur poids global, elles induisent un coût de gestion non négligeable pour les entreprises.

L'évolution depuis dix ans du **taux global de prélèvement obligatoire sur les entreprises** (TPOE, cf. *infra*), calculé par l'OCDE, illustre ainsi que la pression fiscale globale sur les entreprises de la zone euro a en réalité augmenté entre 1995 et 2000 avant de connaître une légère décroissance³, et connaît donc une trajectoire différente de la baisse de l'IS.

En dépit des réserves méthodologiques, et que cette compétition fiscale soit stimulante ou « suicidaire », **la France ne peut cependant ignorer ses conséquences sur les arbitrages des entreprises et l'implantation des centres de décision**. Les firmes multinationales disposent en effet d'une marge considérable pour choisir le territoire où elles déclareront leurs profits et paieront l'essentiel de leurs impôts. En concentrant leurs coûts déductibles dans les pays fortement taxés et leurs revenus imposables dans les pays à faible pression fiscale, elles ont les moyens de réaliser des économies significatives sur leur facture fiscale mondiale.

La fiscalité ne constitue certes pas le critère primordial de localisation des quartiers généraux et centres de décision. L'accès au marché, la position géographique, les infrastructures, la qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre, l'environnement juridique et réglementaire sont généralement considérés comme des facteurs essentiels. **L'analyse du coût fiscal et social peut néanmoins faire la différence après qu'a été fixée la « short list » des implantations potentielles**.

¹ Essentiellement les entreprises individuelles et les sociétés de personnes n'ayant pas opté pour l'IS.

² On peut ainsi mentionner, parmi les principales, la taxe sur les salaires, la taxe sur les véhicules de société, la taxe générale sur les activités polluantes ou la contribution sociale de solidarité sur les sociétés et sa contribution additionnelle, introduite en 2005.

³ Le TPOE moyen de la zone euro sur les quinze dernières années **a culminé en 2000**, et son augmentation est particulièrement concentrée sur les années 1995-1997. Il s'établissait ainsi à 12,5 % en 1992 ; 12,1 % en 1995, 13,1 % en 1998 ; 13,4 % en 2000 ; puis 13,1 % en moyenne sur la période 2001-2005.

2. La perception et la réalité : une fiscalité française complexe et insuffisamment attractive pour les entreprises et les cadres de haut niveau

a) Une enquête d'opinion aux résultats significatifs

Les chefs d'entreprise perçoivent globalement la fiscalité française comme encore complexe, instable et élevée. Une enquête a ainsi été conduite en octobre et novembre 2006 par Ipsos, pour le compte de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, sur la fiscalité dans dix pays de l'UE¹, auprès de 1.000 chefs d'entreprise des secteurs de la construction, du commerce et des services, soit 100 entretiens réalisés dans chaque pays. Elle aboutit en particulier aux résultats suivants, qu'il convient toutefois de considérer avec précaution² :

- 56 % des chefs d'entreprise interrogés considèrent la fiscalité française comme très élevée, soit le troisième rang des dix pays, et 74 % comme plus élevée qu'ailleurs, soit le deuxième pays après la Suède (79 %). **Le sentiment d'une pression fiscale très élevée en France a toutefois fortement diminué par rapport à octobre 2005** (moins 18 points, et moins 24 points pour les Pays-Bas) ;

- la France se situe dans la moyenne européenne quant à la perception de la qualité du service public au regard du niveau de prélèvements (37 % de réponses pour une qualité tout à fait ou plutôt satisfaisante) ;

- **90 % jugent la fiscalité française de plus en plus complexe**, soit le troisième rang après le Royaume-Uni et la Hongrie, contre 5 % qui la considèrent comme plus simple (moins 12 points par rapport à octobre 2005) ;

- 89 % des chefs d'entreprise français estiment que la fiscalité française est peu ou pas attractive pour une entreprise étrangère souhaitant s'implanter, soit l'avant-dernier rang devant l'Allemagne. En agrégeant les réponses obtenues dans les différents pays, il apparaît que **la France est le pays le moins bien perçu en termes d'attractivité, les premières places étant successivement occupées par la Pologne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Hongrie.**

b) Les cotisations patronales et l'impôt sur les sociétés : la France mal placée en Europe

La réalité des chiffres selon différents niveaux d'analyse – malgré les réserves précédemment évoquées – tend à corroborer ce constat. Les tableaux ci-après conduisent à formuler les cinq principales conclusions suivantes :

¹ Allemagne, France, Belgique, Espagne, Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie, Pologne et Hongrie.

² On peut en particulier relever la limitation des secteurs de l'échantillon, le relativement faible nombre d'entreprises interrogées dans chaque pays, et le fait que chaque entreprise porte avant tout une appréciation sur la fiscalité de son propre pays, ce qui introduit, pour certaines questions, un « biais de dénigrement ».

1) Le **taux global de prélèvement obligatoire sur les entreprises (TPOE)¹**, selon les données publiées en janvier 2007 par l'Observatoire européen de la fiscalité des entreprises (cf. tableau *infra*), **est en France le plus élevé de la zone euro après la Suède**, en 2000 comme en 2005. Les pays taxant le plus lourdement les entreprises² sur la période récente sont la France, l'Italie et la Suède. **Le Danemark est l'Etat où cette pression est la plus faible**, et la Finlande celui qui a le plus allégé l'imposition globale des entreprises.

2) **Le niveau du TPOE est en partie positivement corrélé à celui des prélèvements obligatoires**, puisque les cinq pays (Belgique, Finlande, France, Italie et Suède) où la fiscalité des entreprises est la plus forte sont aussi ceux affichant les taux de prélèvement obligatoire les plus élevés.

Le Danemark offre néanmoins un contre-exemple : son TPOE est le plus compétitif de l'Union européenne, mais aussi, après la Suède, celui où la pression fiscale globale est la plus forte, en particulier du fait du poids de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Cette divergence résulte d'un **choix politique**, consistant à proposer un haut niveau de service public et à favoriser les entreprises plutôt que les ménages.

Evolution du TPOE* dans la zone euro en 2000-2005

(en % du PIB)

	2000	2005 (estimation)	Evolution 2000/2005
Allemagne	9,7	9,1	- 0,6
Autriche	12,5	12,2	- 0,3
Belgique	13,4	13,3	- 0,1
Danemark	4	4,6	+ 0,6
Espagne	13	14,1	+ 1,1
Finlande	15,7	13,1	- 2,6
France	18,2	17,8	- 0,4
Italie	15	15,2	+ 0,2
Luxembourg	12,9	11	- 1,9
Pays-Bas	10,5	9,7	- 0,8
Suède	18,8	18,3	- 0,5
Moyenne zone euro	13,4	13,1	- 0,3
Royaume-Uni	10	9,7	- 0,3

Source : Observatoire européen de la fiscalité des entreprises, CCIP

¹ Ce prélèvement global regroupe les impositions suivantes, selon la nomenclature de l'OCDE :

- impôts sur le revenu (bénéfices et gains en capital) des sociétés ;
- cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs ;
- impôts sur les salaires ou la main d'œuvre ;
- impôts périodiques sur la propriété immobilière ;
- impôts sur les transactions mobilières et immobilières ;
- autres impôts sur l'utilisation de biens et sur les véhicules ;
- autres impôts à la charge exclusive des entreprises.

² Soit un TPOE constamment supérieur à la moyenne de la zone euro au cours des dix dernières années.

* *Taux global de prélèvement obligatoire sur les entreprises*

3) Selon les estimations de la Commission européenne pour 15 configurations d'investissement (cf. tableau *infra*), **la France occupait en 2005 une des dernières places au sein de l'UE 27** (devant l'Allemagne et l'Espagne) **tant pour le taux nominal que pour le taux effectif moyen¹ de l'IS**, avec respectivement 34,4 % et 34,8 %. Au sein de l'OCDE, le Canada, les Etats-Unis et le Japon se situent toutefois à un niveau supérieur. Les taux effectifs les plus avantageux sont ceux de Chypre (10,6 %), de la Lituanie (12,7 %) et de la Bulgarie (13,2 %).

Il importe néanmoins de souligner que ces estimations résultent d'une actualisation récente de l'étude conduite en 2001 (*Company Tax Study*), qui ne devrait être achevée et publiée que fin 2008, et **doivent donc être analysées avec prudence.**

¹ Le calcul du taux effectif moyen d'imposition, selon la méthodologie de MM. Devereux et Griffith, revient à déterminer la valeur actuelle nette des taxes acquittées en proportion de la valeur actuelle nette des flux de revenus. Elle constitue une approche séduisante mais imparfaite car elle repose sur un certain nombre d'hypothèses financières et économiques, parmi lesquelles :

- un taux de rentabilité net d'impôt de l'investissement pour l'actionnaire de 5 % ;
- une inflation de 2 % ;
- des simulations d'investissements dans **cinq classes d'actifs** (brevets et actifs immatériels, bâtiments industriels, machines, actifs financiers et stocks), assorties de taux réels de dépréciation spécifiques, compris entre 0 % et 17,5 % ;
- pour chaque actif, **trois sources de financements** sont distinctement retenues puis pondérées, pour le calcul de la moyenne globale, selon les résultats d'une étude de l'OCDE de 1991 : autofinancement (55 %), « nouveau » capital (10 %) et dette (35 %).

**Taux légal et estimation du taux effectif moyen de l'IS
(moyenne globale des classes d'actifs et sources de financement)**

En %

	Taux nominal		Taux effectif moyen		
	1998	2005	1998	2002	2005
Allemagne	45 / 25	39,4	41,2	35,8	35,8
Autriche	34	25	29,7	31	23
Belgique	39	34	34,5	34,5	29,5
Bulgarie	N.D.	15	N.D.	N.D.	13,2
Chypre	N.D.	10	27,5	26,9	10,6
Danemark	34	28	30	26,8	25,1
Espagne	35	40,2	36,5	36,5	36,5
Estonie	N.D.	23	22,4	20,4	18,8
Finlande	28	26	25,9	27,2	24,5
France	41,6	34,4	39,8	34,9	34,8
Grèce	35 / 40	29	30,4	30,4	27,8
Hongrie	N.D.	17,6	19	19,7	16,6
Irlande	32	12,5	9,4	12,3	14,3
Italie	37	37,3	36,9	34,4	31,8
Lettonie	N.D.	15	22,7	20,2	14,3
Lituanie	N.D.	19	23	12,7	12,7
Luxembourg	30	29,6	32,7	26,6	26,6
Malte	N.D.	35	32,2	32,2	32,2
Pays-Bas	35	29,6	32,3	31,9	29,1
Pologne	N.D.	19	32,4	25,3	17,1
Portugal	34	27,5	33,5	29,7	24,6
Rép. tchèque	N.D.	24	26,4	23,6	22,8
Roumanie	N.D.	16	N.D.	N.D.	14,7
Royaume-Uni	31	30	29,7	29,3	29,3
Slovaquie	N.D.	19	36,7	22,3	16,8
Slovénie	N.D.	25	20,9	20,9	22,1
Suède	28	28	23,8	23,1	24,6
Norvège		28			26,4
Suisse		21,3			19,3
Canada		34,1	N.D.	N.D.	35,4
Etats-Unis	35	40,8			39,1
Japon	46,4	40,5			42

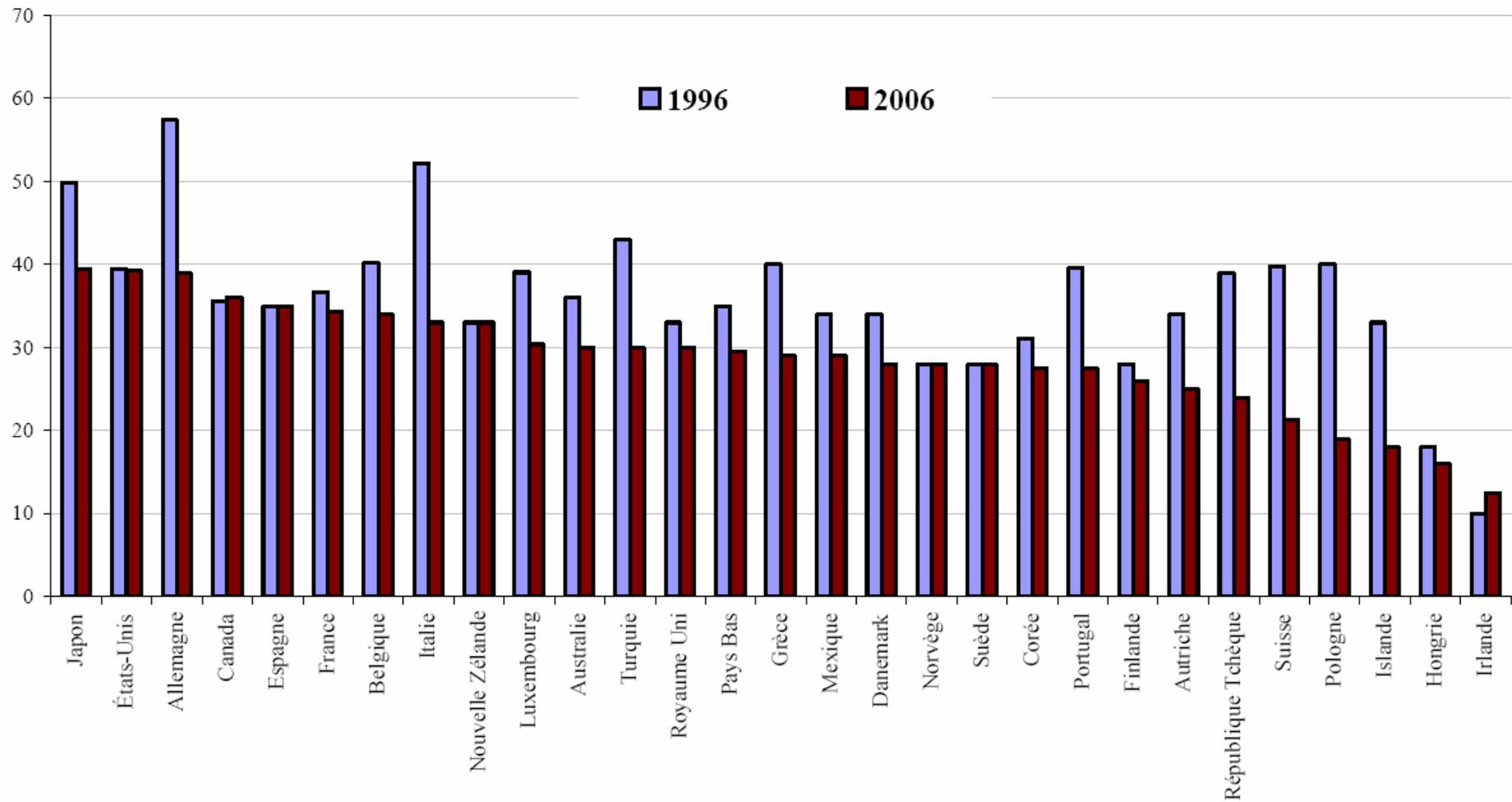
Source : Commission européenne ; OCDE

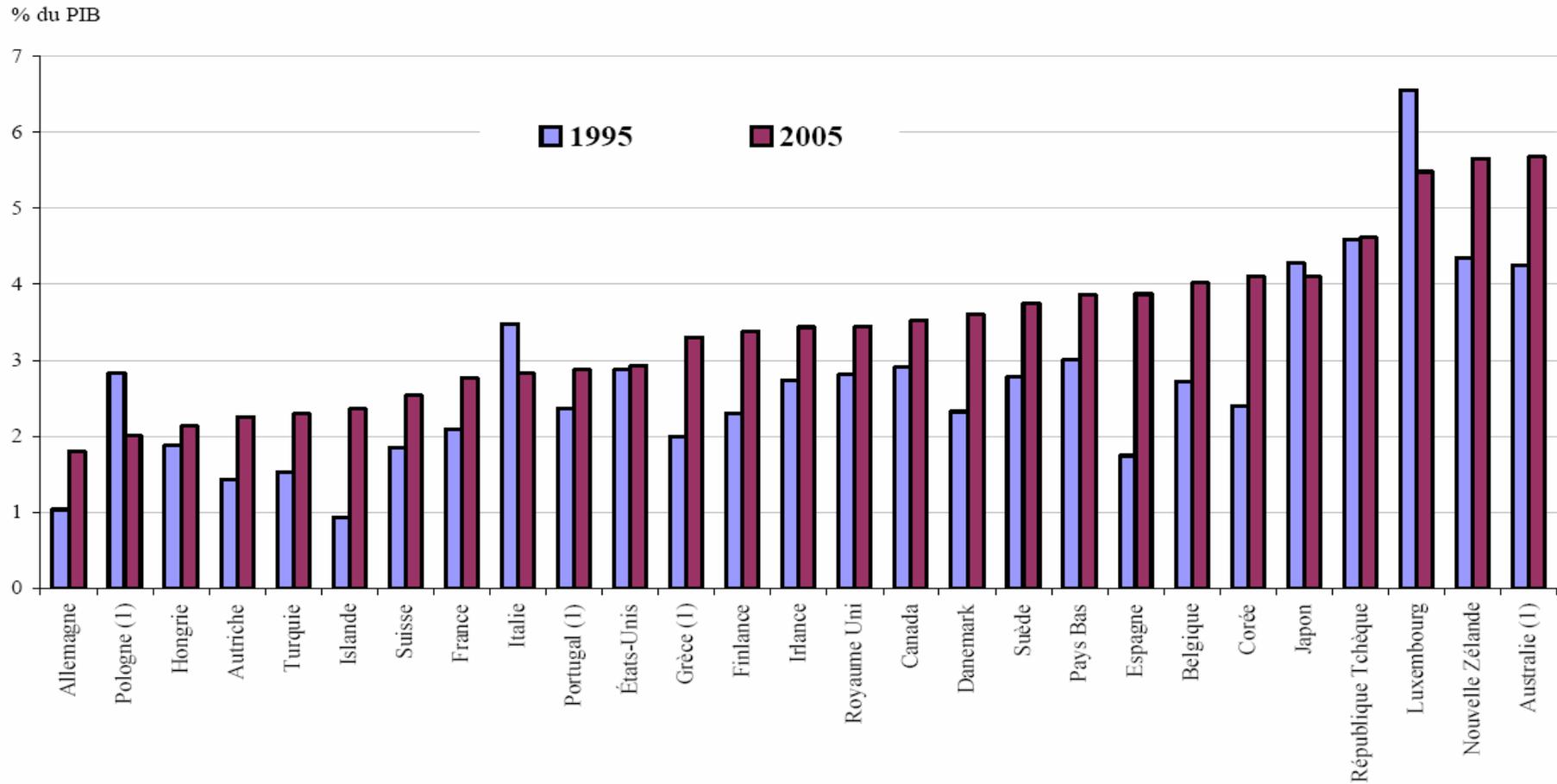
4) La forte diminution du taux nominal de l'IS qu'ont connu certains pays de l'OCDE depuis dix ans n'a en général pas donné lieu à une diminution proportionnelles des recettes, voire a conduit à leur augmentation absolue et relative (en part du PIB), car elle a été accompagnée par un élargissement de l'assiette, et une augmentation du rendement de l'impôt comme du nombre de contribuables.

Ce constat est particulièrement patent pour le Danemark, la Grèce, le Portugal, la République tchèque, la Suisse ou la Turquie, et illustre **qu'une politique fiscale attractive pour les entreprises ne compromet pas nécessairement l'équilibre des finances publiques.** On constate que **la France, en dépit d'un taux nominal élevé en 2005, figure parmi les pays où la part de l'IS dans le PIB est faible ou modérée (2,8 %, contre 4,1 % au Japon, 4,6 % en République tchèque ou 5,5 % au Luxembourg).**

Evolution du taux nominal et de la part relative des recettes de l'IS entre 1996 et 2005 dans les pays membres de l'OCDE

Pour cent





1. Les données concernent l'année 2004 et non 2005.

Source: Yoo (2003) ; OCDE, base de données fiscales ; OCDE, Statistiques des recettes publiques.

5) Enfin au sein de l'UE 27 en 2005, **la France est le pays où le poids des cotisations sociales à la charge de l'employeur, rapporté au PIB, est le plus élevé avec 11,1 %** (soit le quart des prélèvements obligatoires), devant la Suède (10,8 %) et la République tchèque (10,4 %). Malte, les Pays-Bas et surtout le Danemark, avec des cotisations employeurs quasi nulles, constituent le trio de tête. La France et l'Italie sont également les pays où les impôts sur la production – hors TVA et taxes douanières – sont les plus élevés.

**Poids des prélèvements obligatoires et de certaines recettes fiscales
dans l'Union européenne en 2005**

(en % du PIB)

Pays	Prélèvements obligatoires	Impôts sur la production, hors TVA et importations	Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs
Allemagne	40,2	5,1	7
Autriche	43,6	6,6	6,8
Belgique	47,7	5,9	8,4
Bulgarie	34,8	4,6	7
Chypre	36,2	6,3	6
Danemark	51,2	7,6	0,1
Espagne	36,4	6	8,5
Estonie	31	0,8	10
Finlande	44	5,2	9
France	45,8	8,3	11,1
Grèce	36,7	5,3	5,5
Hongrie	38,6	7,2	9,7
Irlande	32,2	4,1	2,7
Italie	40,8	8,4	8,9
Lettonie	29,6	4,8	6,2
Lituanie	29,2	4	7,4
Luxembourg	39,1	3	4,7
Malte	37,7	7,5	3,2
Pays-Bas	39,2	4,4	4,1
Pologne	34,2	5,7	4,9
Portugal	36,3	N.D.	N.D.
Rép. tchèque	36,3	3,6	10,4
Roumanie	28,8	4,1	6,4
Royaume-Uni	38,6	6,2	4,4
Slovaquie	29,5	4,8	7,1
Slovénie	40,7	7,3	5,8
Suède	52,1	7,8	10,8
Moyenne UE 25	40,9	N.D.	N.D.
Norvège	45	4,5	5,5

N.B : La nomenclature du SEC 95 ne permet pas d'isoler l'impôt sur les sociétés, la catégorie des impôts sur le revenu (D51) couvrant à la fois les revenus individuels des ménages, les bénéfices des entreprises et les gains de détention.

Source : Eurostat

c) Un coût trop élevé pour les cadres de haut niveau

(1) Un coût brut dirimant en raison du poids des charges patronales

Les centres de décision, compte tenu de leurs fonctions, emploient une proportion plus élevée de cadres supérieurs et personnels de qualifications et rémunérations élevées.

La fiscalité des personnes et les régimes d'expatriés et impatriés prennent dès lors une importance particulière et se traduisent, en fonction d'un salaire net prédéterminé, par la **reconstitution d'un coût brut** intégrant les différents prélèvements fiscaux et sociaux de l'employeur et du salarié, et susceptible de donner lieu à une comparaison directe entre les régimes nationaux des implantations projetées.

En dépit de la diminution du taux marginal de l'impôt sur le revenu, **la France pâtit nettement de la comparaison européenne**¹. Une étude conduite en 2006 par le Bureau Francis Lefebvre pour Paris-Europlace, portant sur le taux global de prélèvement obligatoire sur un cadre supérieur² dans quatre cas de figure distincts, en France et dans quatre pays européens concurrents (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse), aboutit au constat que la France est le pays où la pression fiscale est la plus forte.

Ainsi que l'illustre les tableaux ci-après, pour un cadre marié avec deux enfants, rémunéré environ 70.000 euros nets par an, **le coût global en base 100 est de 231 en France, 173 en Allemagne, 170 au Royaume-Uni, 167 aux Pays-Bas et 153 en Suisse.**

Ce sont essentiellement les charges patronales qui expliquent cet écart, puisqu'elles se révèlent en France 4,5 fois plus élevées qu'en Allemagne et 7,5 fois plus élevées qu'aux Pays-Bas. L'impôt sur le revenu français est en revanche inférieur à la moyenne des autres pays (mais 2,5 fois plus élevé qu'en Suisse).

¹ Lors de son audition par la mission d'information le 19 octobre 2006, M. Jean-Philippe Cotis, économiste en chef du département des affaires économiques de l'OCDE, a ainsi estimé :

« La pression sociale et fiscale qui pèse sur les cadres de haut niveau est, en effet, un **facteur de délocalisation important aujourd'hui** : par exemple, le fait que les cotisations maladie soient déplaçonnées – c'est-à-dire que quelqu'un gagnant dix fois le SMIC paie dix fois la cotisation – est un facteur de coût très important, si l'on examine le coût d'un état-major – tout comme l'impôt sur le revenu. La combinaison de ces prélèvements peut inciter à des départs non négligeables ».

² Soit un coût global incluant le salaire net, l'impôt sur le revenu, et les charges sociales salariales et patronales.

Taux de prélèvement obligatoire comparé en France et dans les principaux pays européens

(en euros)

Hypothèse		Statut	Pays	Revenu net du salarié	Impôt sur le revenu	Charges salarié	Charges patronales	Dépense globale de l'employeur
H1	A	Célibataire	France	137.204	83.490	60.162	112.597	393.453
			Allemagne	137.204	116.365	11.076	10.608	275.253
			Royaume-Uni	137.204	97.789	4.630	30.693	270.316
			Suisse	137.204	33.384	27.702	36.874	235.164
			Pays-Bas	137.204	122.686	3.444	7.946	271.280
	B	Marié, 2 enfants	France	137.204	53.981	56.044	103.282	350.511
			Allemagne	137.204	68.394	11.076	10.608	227.282
			Royaume-Uni	137.204	91.149	4.552	29.546	262.451
			Suisse	137.204	30.467	27.229	36.243	231.143
			Pays-Bas	137.204	110.801	3.444	7.792	259.241
H2	A	Célibataire	France	68.602	27.760	29.330	57.682	183.374
			Allemagne	68.602	61.782	11.076	10.608	152.068
			Royaume-Uni	68.602	38.394	3.150	14.120	124.266
			Suisse	68.602	9.363	12.661	16.853	107.479
			Pays-Bas	68.602	48.367	3.444	6.088	126.501
	B	Marié, 2 enfants	France	68.602	19.240	23.862	46.870	158.574
			Allemagne	68.602	28.233	11.076	10.608	118.519
			Royaume-Uni	68.602	31.753	3.068	13.212	116.635
			Suisse	68.602	7.498	12.358	16.449	104.907
			Pays-Bas	68.602	36.482	3.444	5.934	114.462

Source : Bureau Francis Lefebvre, 2006

Taux de prélèvement obligatoire comparé en France et dans les principaux pays européens

(en base 100)

Hypothèse		Statut	Pays	Revenu net du salarié	Impôt sur le revenu	Charges salarié	Charges patronales	Dépense globale de l'employeur
H1	A	Célibataire	France	100	61	44	82	287
			Allemagne	100	85	8	8	201
			Royaume-Uni	100	71	3	22	197
			Suisse	100	24	20	27	171
			Pays-Bas	100	89	3	6	198
	B	Marié, 2 enfants	France	100	39	41	75	255
			Allemagne	100	50	8	8	166
			Royaume-Uni	100	66	3	22	191
			Suisse	100	22	20	26	168
			Pays-Bas	100	81	3	6	189
H2	A	Célibataire	France	100	40	43	84	267
			Allemagne	100	90	16	15	222
			Royaume-Uni	100	56	5	21	181
			Suisse	100	14	18	25	157
			Pays-Bas	100	71	5	9	184
	B	Marié, 2 enfants	France	100	28	35	68	231
			Allemagne	100	41	16	15	173
			Royaume-Uni	100	46	4	19	170
			Suisse	100	11	18	24	153
			Pays-Bas	100	53	5	9	167

Source : Bureau Francis Lefebvre, 2006

(2) Les avantages procurés par le régime des impatriés

Le régime des impatriés, c'est-à-dire des salariés et dirigeants appelés par une entreprise établie à l'étranger à occuper un emploi pendant une période limitée dans une entreprise établie en France, **contribue toutefois à atténuer sensiblement cette pression fiscale**. Introduit par l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2003¹ et codifié dans l'article 81 B du code général des impôts, il a ensuite été précisé par une instruction fiscale du 31 mars 2005 puis modernisé par l'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2005².

Ce régime³ prévoit, pour une durée de **cinq années** suivant celle de la prise de fonctions, deux mesures dont l'objectif est d'inciter les salariés et les cadres dirigeants d'entreprises étrangères à venir exercer leur activité en France :

- l'**exonération**, dans certaines limites⁴, des suppléments de rémunération directement liés à l'exercice temporaire de l'activité en France, comme la compensation du surcoût du logement ou du différentiel de pression fiscale et sociale. Les intéressés ne doivent pas avoir été fiscalement domiciliés en France au cours des cinq années civiles précédant celle de leur prise de fonctions en France. L'exonération est accordée jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la prise de fonctions des intéressés en France, soit une durée totale de six ans ;

- la **déductibilité** des cotisations versées par les intéressés, tant aux régimes légaux de sécurité sociale de leur Etat d'origine qu'aux régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance, obligatoires ou facultatifs, auxquels ils étaient affiliés avant leur prise de fonctions en France.

En outre, les salariés et personnes éligibles à l'exonération des suppléments de rémunération **bénéficient sur option d'une exonération de la part de la rémunération se rapportant à leur activité exercée à l'étranger**. Toutefois, le montant de cette exonération **ne peut pas excéder 20 % de la rémunération imposable**. Il s'agit de procurer un avantage fiscal aux impatriés qui sont amenés, par exemple, à effectuer des déplacements réguliers dans leur pays d'origine.

Ce régime, que certains des interlocuteurs de la mission d'information ont présenté comme attractif, demeure cependant encore trop méconnu, et doit donc faire l'objet d'une promotion active de la part des instances chargées de promouvoir le « site France », au premier rang desquelles l'AFII.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

² Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

³ Ouvert aux salariés et dirigeants qui n'ont pas été fiscalement domiciliés en France au cours des dix années précédant celle de leur prise de fonctions.

⁴ Afin d'éviter qu'une partie de la rémunération de base soit transformée en indemnité exonérée, le II de l'article 81 B prévoit que si cette rémunération « est inférieure à la rémunération versée au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou, à défaut, dans des entreprises similaires établies en France, la différence est réintégrée dans les bases imposables de l'intéressé ».

d) La taxe professionnelle

Bien que la TP ne soit pas *a priori* l'impôt le plus déterminant pour les centres de décision, compte tenu de la suppression de la part salariale et des activités de ces centres, peu intensives en immobilisations corporelles, **sa perception par les entreprises françaises et étrangères est si négative qu'elle exerce un effet de « contamination » et intervient pour une large part dans le déficit d'attractivité de la France.**

Les critiques à l'encontre de la TP sont connues et ont été clairement mises en exergue dans le rapport de la commission sur la réforme de la TP, présidée par M. Olivier Fouquet. Ce rapport a ainsi établi que la combinaison des deux éléments de l'assiette de la TP, malgré le dispositif de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, **renchérisait le coût des facteurs de production et pénalisait les nouveaux investissements** (davantage que les extensions de capacités), l'emploi et la croissance, en particulier dans les secteurs à forte intensité capitalistique.

Les principaux défauts soulignés, outre le montant global du prélèvement¹, portent sur son **assiette indépendante de la réalisation de bénéfices**, ce qui pénalise les entreprises en difficultés, et sur ses **modalités de calcul** (imputation sur le résultat d'exploitation, non prise en compte de la dépréciation des actifs, décalage temporel des bases par rapport à la situation de l'entreprise l'année de son imposition).

Ce mode d'imposition locale des investissements constitue une originalité française², qui suscite l'incompréhension des investisseurs étrangers, et handicape les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Certes, les subventions compensatrices octroyées³ permettent d'atténuer l'impact de la TP sur l'attractivité de la France, mais amputent le budget des collectivités territoriales, créent des distorsions de concurrence, et sont de plus en plus encadrées par le droit communautaire et national de la concurrence.

La **réforme de la TP** introduite par la loi de finances pour 2006, articulée en deux principaux volets⁴, a néanmoins un **impact bénéfique** en ce qu'elle doit permettre, selon le gouvernement, d'alléger la fiscalité des entreprises de 3,2 milliards d'euros par an en « régime de croisière », et se

¹ Environ 17 milliards d'euros de prélèvement en 2004, net des dégrèvements (au titre du plafonnement de la valeur ajoutée) et de la déductibilité de l'assiette de l'IS.

² Selon le rapport de la « commission Fouquet », dans la plupart des pays de l'UE et de l'OCDE, les impôts locaux sur les entreprises consistent en une taxe foncière et/ou un impôt assis sur les bénéfices ou la valeur ajoutée.

³ Le rapport de la commission précitée relève des exemples d'investissements majeurs qui n'ont pu être réalisés qu'au prix de subventions importantes correspondant à plusieurs années de versement de la TP (le centre de R&D de l'Alliance à Crolles en 2002 ou l'extension de Total au Havre en 2003), ou qui à l'inverse ont échoué en raison du montant prévisionnel de la TP (site industriel de la société papetière Saint Regis Paper en Seine-Maritime).

⁴ Prorogation illimitée de la possibilité pour les entreprises d'entrer dans le dispositif de dégrèvement pour investissement nouveau (DIN), et plafonnement effectif de la TP à 3,5 % de la valeur ajoutée, qui est désormais le taux unique pour l'ensemble des entreprises.

révèle moins coûteuse et complexe à mettre en œuvre que les axes préconisés par la commission Fouquet.

Pour la mission d'information, il convient bien entendu de **suivre attentivement l'impact de cette réforme** sur les collectivités territoriales.

e) Une fiscalité française qui incite à la mise en place de montages d'optimisation

L'imagination est reine en matière fiscale et les groupes internationaux français et étrangers ont mis en œuvre de nouveaux schémas d'optimisation¹ qu'il n'est pas toujours aisé pour l'administration de réprimer sur le terrain de l'abus de droit. L'approche globale de ces montages, compte tenu de la territorialité de l'IS, consiste à délocaliser les revenus dans des pays où l'imposition est plus faible, **ce qui implique parfois le déplacement d'un centre de décision, siège ou quartier général**. On peut ainsi mentionner :

- la localisation de holdings, sièges pour l'Europe ou centrales d'achat (dans les secteurs de la grande distribution et de la grande consommation) en Suisse, en particulier dans les cantons de Genève et Lausanne (où les profits peuvent être taxés à environ 7 %), permet de rapatrier dans ce pays des marges élevées de commercialisation auprès des filiales françaises. Les *rulings* suisses permettent également de n'appliquer qu'un **taux effectif de 2,7 %² sur les activités financières**. Sont ainsi concernées des sociétés telles que Renault, Lafarge, Carrefour, Leclerc, Axa, L'Oréal ou Colgate-Palmolive.

Ces régimes très favorables sont toutefois contestés par la Commission européenne, qui a été mandatée le 14 mai 2007 par les Etats membres pour engager des négociations avec la Suisse ;

- le transfert de la propriété de brevets et d'actifs immatériels auprès d'une filiale domiciliée et imposée aux **Pays-Bas**, où peut être pratiqué un amortissement de ces actifs déductible du bénéfice imposable. Les Pays-Bas accueillent aussi des sièges sociaux bénéficiant du paiement de royalties et redevances par des filiales pour l'utilisation de marques et brevets ;

- les **prix de transfert intra-groupes** peuvent être optimisés pour majorer les revenus versés par les structures de commercialisation établies en France aux sociétés prestataires ou productrices établies dans des pays où la fiscalité est plus clémente. Cette technique tend toutefois à être de plus en plus encadrée, en conformité avec le principe de concurrence, les règles de l'OCDE et les lignes directrices de la Commission européenne (cf *supra*) ;

- certaines banques, compagnies d'assurance et entités financières de groupes disposent d'actifs mobiliers ou immobiliers et de filiales domiciliés

¹ Selon une étude du cabinet d'avocats Arsène, mentionnée par le magazine « L'Expansion » en avril 2007, les sociétés de l'indice CAC 40 auraient acquitté en 2005 une charge globale d'impôt représentant en moyenne 26,6 % de leur bénéfice taxable, inférieur aux 34,4 % du taux de l'IS français.

² Soit une double imposition aux niveaux cantonal (20 %) et fédéral (20 %), mais appliquée à une base réduite à 1/11^e des profits.

dans des **territoires à régime fiscal privilégié** (Iles Caïmans, Bahamas, Jersey, Bermudes, Antilles néerlandaises...). Elles créent également des structures au **Luxembourg**, où le régime des Soparfi ou « holdings mixtes », créé en décembre 1990 et essentiellement dédié à la gestion de participations, se révèle encore attractif¹, bien que certaines de ses caractéristiques aient été reprises dans d'autres pays, notamment en France (exonération des plus-values sur titres de participation), et que **Chypre** offre un régime encore plus favorable ;

- **Jersey**, en tant que paradis fiscal sous souveraineté britannique², incite les contribuables personnes physiques ou morales à recourir à de nombreux montages qui confortent son activité de services financiers³. L'île dispose d'une complète autonomie fiscale, économique et administrative, et bénéficie d'un système judiciaire de *common law*, d'une expertise financière et juridique, d'une main-d'œuvre bien formée, et d'un **régime fiscal très attractif** (absence d'impôt sur les plus-values, de droits de succession et d'IS, taux unique d'IR de 20 %). La fraude fiscale y est toutefois considérée comme un crime depuis 1999 ; ses institutions financières doivent donc déclarer toute transaction suspecte. **Le statut fiscal de résident non-ordinaire** (cf. *infra*) et **les trusts patrimoniaux**⁴ sont des vecteurs privilégiés de localisation de revenus dans l'île.

¹ *Compte tenu de son caractère mixte, la Soparfi peut avoir une activité de holding, mais également une activité connexe à la gestion de ses participations (conseil en gestion, immobilier, exploitation de brevets ou marques...) ou toute autre activité industrielle ou commerciale directement en rapport avec la gestion de ses participations.*

Les principales caractéristiques du régime sont les suivantes :

- exonération, dans certaines conditions de détention (participation d'au moins 10 % du capital de la société fille pendant au moins douze mois), des bonis de liquidation et des dividendes distribués à la holding par une société de capitaux résidente ou non-résidente ;
- exonération des plus-values de cession, sous conditions analogues de détention ;
- possibilité d'imputer sur le bénéfice dégagé par d'autres activités imposables les moins-values de cession de participations et les crédits d'impôt étrangers ;
- déductibilité des charges d'exploitation directement liées aux participations.

² **Jersey ne fait pas partie du Royaume-Uni**, mais en dépend pour ses affaires extérieures (défense et diplomatie). **L'île n'est pas non plus membre de l'Union européenne**, mais en est un territoire associé et fait partie de l'union douanière. Elle doit donc appliquer le tarif extérieur commun comme le principe de libre-circulation des personnes. Aucune autre disposition communautaire n'a vocation à s'y appliquer (TVA notamment), bien qu'un système euro-compatible en matière de fiscalité de l'épargne ait récemment été mis en place sous la pression du Royaume-Uni, comme à Guernesey et Man.

³ L'activité financière représente 60 % du PIB de l'île comme de l'impôt collecté. Jersey est désormais une place financière internationale forte de la présence de 51 banques, de 30.000 sociétés immatriculées, de 200 trusts, et de montants en dépôt de plus de 180 milliards de livres sterling (dont près des deux tiers libellés en devise étrangère).

⁴ La Jersey Financial Services Commission autorise, via un système de licences, l'immatriculation de trusts, **utilisés tant par des clients particuliers fortunés** (répartition d'héritage) **que par des entreprises** (plans de stock options, 90 % des sociétés composant l'indice FTSE 100 disposent ainsi d'une telle structure enregistrée à Jersey). Tout trust résident de Jersey, mais dont aucun bénéficiaire n'y a sa résidence, échappe à l'impôt à Jersey, à raison de ses revenus de source étrangère et des intérêts acquis au titre de placements dans des banques établies dans l'île.

3. Une prolifération de mesures dérogatoires qui contribue à rendre illisible la fiscalité française

a) Une législature marquée par la multiplication des dépenses fiscales

La fiscalité des entreprises a connu des évolutions positives au cours de la dernière législature (cf. *infra*), mais ces dispositions ont été accompagnées – ce qu’il faut regretter tant elles s’apparentent à du « clientélisme » fiscal – par une plus grande **prolifération des dépenses et « niches » fiscales** destinées à favoriser des activités, filières de production, catégories de contribuables et localisations particulières. **De 2000 à 2006, ce sont ainsi pas moins de 33 dépenses fiscales nouvelles en solde net**, relatives aux entreprises assujetties à l’IS ou à l’IR (dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux), qui ont été introduites.

Créations et suppressions de dépenses fiscales pour les entreprises de 2000 à 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Entrées	3	1	10	2	9	14	5	44
Sorties	0	1	4	0	2	4	0	11
Solde	3	0	6	2	7	10	5	33

Source : ministère de l’économie, des finances et de l’industrie ; fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2007

Ces dépenses doivent être distinguées des modalités particulières de calcul de l’impôt, au rang desquelles figurent, par exemple, le régime des sociétés mères et filiales, le régime spécial des fusions et assimilées, le report en arrière des déficits, le crédit d’impôt-recherche, l’exonération des plus-values sur titres de participation ou le régime d’intégration fiscale.

Ces nouvelles dépenses fiscales, selon un « inventaire à la Prévert »¹, consistent en des amortissements majorés ou dérogatoires, provisions pour risques, exonérations totales ou partielles de bénéfices, franchises, crédits

¹ Citons, par exemple, l’exonération des établissements publics et SEM pour leurs résultats provenant d’une convention d’aménagement (2001) ; la majoration de l’amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois (2002) ; l’amortissement exceptionnel des matériels consacrés à la recherche sur les maladies infectieuses touchant gravement les pays en développement (2002) ; les exonérations au titre des régimes des jeunes entreprises innovantes et sociétés unipersonnelles d’investissement à risque (2004) ; le crédit d’impôt pour dépenses de production d’œuvres cinématographiques (2004) ; l’amortissement exceptionnel sur douze mois des dépenses d’amélioration exposées dans les immeubles achevés depuis deux ans en vue de l’hébergement des salariés agricoles et apprentis (2005) ; ou le crédit d’impôt pour investissement dans les technologies de l’information (2005).

d'impôt ou impositions à taux réduit. Leur coût n'est pas toujours connu¹ et **leur impact économique rarement évalué** ; en revanche, elles apportent indéniablement un **surcroît de complexité** à un régime fiscal déjà critiqué pour son opacité, et contribuent à restreindre l'assiette.

b) Des effets ambigus voire contre-productifs

La confusion et la complexité sont entretenues par la « fiscalisation » rampante de la législation, c'est-à-dire la tendance compulsive à insérer des dispositions fiscales ciblées hors de la loi de finances, en particulier au cours des années 2005 et 2006 et dans les lois sectorielles et les lois de programmation². Il en résulte une **perte de maîtrise de la stratégie fiscale et de la dépense budgétaire**, les ministères promoteurs étant enclins à défendre des mesures fiscales pour accompagner le développement des filières dont ils ont la charge.

Le choix d'une multiplication des dépenses et niches fiscales témoigne d'une **ambiguïté** : elles sont censées comporter une réelle incitation ciblée pour un coût modeste, qui peut alors traduire un manque d'efficacité économique de nature à en remettre en cause l'utilité. Lorsqu'ils ne sont que partiellement assumés par le gouvernement, ces régimes spécifiques sont assortis de nombreuses modalités et conditions d'éligibilité qui en limitent l'intérêt (en particulier pour les PME qui ne disposent pas des moyens d'analyse adéquats) et **viennent accroître un coût indirect, celui de la sédimentation et de l'illisibilité du code général des impôts**.

La complexité de la fiscalité française, entretenue par les dispositifs d'exonération, les dépenses fiscales et un maquis d'aides ciblées aux entreprises, porte un double préjudice à la perception inertielle de l'environnement réglementaire global de la France, et à la prise en considération de régimes objectivement favorables pour les groupes internationaux. **Cette complexité vient donc faire écran à une fiscalité souvent moins pénalisante qu'on ne le croit**.

¹ La part des dépenses fiscales chiffrées a toutefois augmenté, puisqu'elle était de 62 % dans le fascicule « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2006, contre 43 % lors de l'exercice précédent.

² Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, loi d'orientation sur la forêt, loi sur la Corse (2002) ; loi relative aux musées de France, loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement (2004) ; loi de programmation pour la cohésion sociale et loi relative au développement des territoires ruraux (2005) ; loi en faveur des petites et moyennes entreprises, loi pour la confiance et la modernisation de l'économie (2005) ; loi relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (2005) ; loi relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (2006) ; loi pour l'égalité des chances (2006) ; loi de programmation pour la recherche (2006).

4. Une fiscalité des entreprises désormais non dénuée d'avantages comparatifs

a) Les principales avancées de la dernière législature

La dernière législature a été marquée par la volonté, quoique partielle et discontinuée, de dynamiser la fiscalité, d'accroître son rendement et de l'orienter vers la création de richesses, l'investissement en fonds propres et le développement économique. **De nombreuses dispositions, dont certaines n'ont guère été médiatisées, ont ainsi été adoptées, souvent à l'initiative de la commission des finances du Sénat, dans un souci de compétitivité ou d'atténuation du handicap de la France.** Citons brièvement :

- **fiscalité des groupes et grandes entreprises** : diminution de 19 % à 15 % de l'impôt dû sur les plus-values à long terme et exonération des plus-values sur titres de participation ; suppression de la surtaxe à l'IS dite « Juppé » ; régimes successifs des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) ; assouplissement de l'appréciation du seuil de 95 % déterminant l'intégration fiscale ; neutralité fiscale du passage aux normes comptables IFRS ; assouplissement et recentrage du régime d'intégration des charges financières en cas de « rachat à soi-même » (dit « amendement Charasse ») ;

- **fiscalité des PME et sociétés innovantes¹** : allègement des plus-values mobilières (en fonction de la durée de détention) et amélioration des conditions de transmission des PME ; renforcement du dispositif d'exonération des plus-values professionnelles ; simplification des conditions d'exonération des plus-values des petites entreprises ; nouveau régime des plus-values immobilières des entreprises individuelles ; élargissement du crédit d'impôt-recherche ; régimes des jeunes entreprises innovantes et sociétés unipersonnelles d'investissement à risques ; réduction d'impôt en faveur des PME de croissance (« gazelles ») ; incitation fiscale à l'introduction sur le marché organisé Alternext ;

- **fiscalité des personnes** : exonération de droits de mutation et abattement au titre de l'impôt sur la fortune en cas d'engagement de conservation de parts de PME (« pacte Dutreil ») ; modernisation du régime de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des souscriptions au capital des PME ; exonération des primes d'impatriation ; régime des expatriés conservant leur domicile fiscal en France ; simplification du barème de l'IR et diminution du taux marginal par intégration de l'abattement de 20 % des salariés ; introduction du bouclier fiscal.

¹ *Qui contribue à rendre la fiscalité française particulièrement opaque.*

La formulation de l'objectif précis poursuivi par une stratégie d'attractivité fiscale demeure un enjeu essentiel. S'agit-il de maximiser l'emploi, la valeur ajoutée, la présence de décideurs, la richesse des actionnaires, le développement technologique ? Les réformes fiscales introduites sous la précédente législature ont sans doute abordé toutes ces composantes, mais sans opérer de choix réel.

b) Des régimes favorables ou assouplis au regard de la concurrence européenne

En dépit d'un taux nominal élevé, l'IS français comporte certaines règles d'assiette avantageuses ou « dans la bonne moyenne » au regard des régimes des principaux pays industrialisés, qui atténuent la perception d'une fiscalité peu propice aux implantations d'entreprises.

La France apparaît en particulier bien positionnée dans la **gestion des pertes** qui, compte tenu du principe de territorialité et malgré l'exception limitée du régime du bénéfice mondial consolidé, comporte des possibilités étendues de compensation intertemporelle plutôt que géographique. Cette compensation s'exerce *via* les régimes de report en avant et en arrière des déficits, complétés par les règles de sursis et reports d'imposition et le régime spécial des fusions qui garantissent la neutralité de certaines opérations.

D'autres régimes, en particulier les dispositifs de lutte contre l'évasion fiscale et contre la sous-capitalisation, respectivement prévus par les articles 209 B et 212 du code général des impôts, ont été **assouplis dans un souci de pragmatisme et de conformité aux évolutions de la jurisprudence communautaire**. Certains pays ne disposent toutefois pas de mesures anti-évasion fiscale¹ ou de règles encadrant la sous-capitalisation².

Le tableau ci-après présente les principaux régimes pour lesquels la France apparaît correctement ou bien positionnée.

¹ L'Autriche, la Belgique, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque et la Suisse.

² La Finlande, l'Irlande, la Grèce, la Slovaquie et la Suède.

Récapitulatif des principaux avantages comparatifs de la fiscalité française des entreprises

Dispositifs	Principales caractéristiques du régime français	Principaux régimes étrangers plus favorables	Principaux régimes étrangers moins favorables
Imposition des sociétés			
Exonération à 95 % au moins des dividendes des filiales perçus par les sociétés mères	- Pas de condition de nationalité - Taux de détention minimum de 5 % - Durée de détention d'au moins 2 ans	Allemagne, Espagne, Italie	Danemark, Suède, EU, Norvège, Suisse
Exonération des plus-values sur titres de participations	- Durée de détention d'au moins 2 ans - Quote-part pour frais et charges 5 %	Allemagne, Belgique, NZ, Mexique	EU, Japon, RU, Autriche, Canada, Pologne, Slovaquie
Déductibilité des frais financiers d'acquisition (hors autres frais)	- Déductibilité immédiate - Réintégration si rachat à soi-même	N.D.	Japon, Pologne, Suisse, Irlande
Délai de report déficitaire en arrière (« carry-back »)	- Report sur 3 ans - Remise en cause en cas de changement de contrôle ou d'activité	Corée, Hongrie, Mexique, Slovaquie	Belgique, Danemark, Italie, Suède, Suisse
Délai de report déficitaire en avant	Report illimité	Allemagne, Belgique, Irlande, RU, Suède (même régime)	EU, Canada, Espagne, Finlande, PB, Suisse, Japon, Italie, Pologne
Régime de groupe (intégration fiscale)	- Sur option, pour 5 ans, renouvelable - Seuil de détention de 95 % - Ouvert aux filiales non résidentes	Allemagne, Danemark, Irlande, Italie, RU, EU	Belgique, Canada, Suisse
Crédit d'impôt-recherche	Double assiette : part en volume (10 %) et part en accroissement (40 %)	N.D.	Allemagne, Suède, Belgique, Danemark, Suisse
Provisions sur titres de participation et immeubles de placement	Globalisation : déductibilité seulement en cas de perte globale sur les actifs	Autriche, Espagne, Luxembourg, Hongrie	Allemagne, EU, Irlande, PB, Suède
Mesures en faveur des PME	- Exonération sous conditions des JEI - Taux réduit à 15 % pour la fraction de bénéfice < 38.120 € - Exonération dans les ZFU	RU	N.D.
Imposition des personnes physiques			
Taux marginal de l'IR en 2007	40 %	Slovaquie, Hongrie, Corée, EU, NZ	Suède, Allemagne, PB, Japon, Italie, Danemark, Espagne
Taux des plus-values mobilières	- Taux de 27 % (16 % + 11 %) - Exonération pour les titres > 8 ans - Exonération immédiate lors du départ à la retraite de dirigeants de PME	Belgique, Suisse, NZ, Allemagne	RU, Norvège, Suède, Finlande, PB
Taux des plus-values immobilières	- Taux de 27 % (16 % + 11 %) - Exonérations de la résidence principale et dans certaines conditions	Canada, Irlande, Espagne, EU, Pologne, Luxembourg	Danemark, PB, Corée, Allemagne, Suisse, Italie, RU, Japon
Limitation de l'imposition des « bonus d'impatriation »	- Exonération des primes d'impatriation - Déductibilité des cotisations sociales	Danemark, Irlande, PB	Allemagne, EU, Japon, Suisse, RU

Source : Baromètre de la compétitivité fiscale 2007, Ernst & Young

Outre ces régimes, on peut également mentionner :

- le taux applicable depuis 2005 aux **redevances sur concessions de brevets**, désormais compétitif avec 15 % ;

- le principe de la **déductibilité**, dans l'établissement de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices, **des impôts et taxes** qui se rapportent à l'exploitation de l'entreprise¹. Certains pays (Allemagne, Belgique, Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni) prévoient cependant un périmètre plus étendu de déductibilité ;

- les **dispositifs permettant d'accélérer l'amortissement de certains actifs corporels** (taux d'amortissement dégressif, amortissements dérogatoires et exceptionnels), qui constituent plutôt des mesures de trésorerie ;

- la **neutralité des opérations transfrontalières de fusion**, scission et apports d'actifs, en particulier avec le régime de faveur des fusions.

En revanche, la persistance d'un **écart élevé pour les droits d'enregistrement** dus en cas d'opération de croissance externe ou de restructuration, selon qu'ils portent sur des actions de société anonyme (1 %) ou des parts de société à responsabilité limitée (4,8 %), **constitue un véritable anachronisme** qu'aucune considération économique ne justifie.

B. UNE IMAGE BROUILLÉE

Paradoxalement en dépit de l'importance des flux d'investissements étrangers, dont on se félicite sans doute un peu trop vite, la France continue d'être mal notée par les organismes qui se font une notoriété en évaluant l'attractivité des différents pays.

1. L'indicateur faussement rassurant de l'importance des investissements étrangers en France

Chaque année, la publication des données concernant les investissements directs étrangers (IDE) fournissent à la presse l'occasion de souligner l'attractivité du territoire français. Pourtant, s'il est vrai qu'avec **58 milliards d'euros d'IDE reçus en 2006, la France figure au 3^{ème} rang mondial, ce chiffre mérité d'être nuancé.**

M. Henri de Castries s'étonnait de ce qu'il considère être un optimisme excessif et a, au contraire, exprimé sa préoccupation dans les termes suivants : « *quand vous analysez attentivement ce que sont ces investissements en France, vous observez qu'il s'agit bien plus souvent d'investissements de rachats de distribution que d'investissements de recherche. Et cela me semble très profondément préoccupant.* [Or] **acheter des**

¹ *Taxe professionnelle, taxe sur les salaires, droits d'enregistrement, taxes foncières et TVA non récupérée.*

*réseaux de distribution signifie acheter une part de marché. Les étrangers achètent des parts de marché, car la France est encore un marché de 60 millions d'habitants raisonnablement solvables. Racheter des parts de marché permet de réaliser des synergies, mais il n'y a pas beaucoup d'investissements de développement ni de recherche. Voilà le vrai sujet : **la France sera vraiment un territoire attractif le jour où les rachats de capacités existantes seront remplacés par des investissements dans la recherche et des extensions de capacités.** Si vous demandez les chiffres selon ces critères-là, je pense que le paysage sera tout à fait différent. »*

De fait, la mission commune d'information avait également interrogé M. Thierry Breton, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie dans son courrier du 23 novembre 2006 précité à propos de la distinction, au sein des IDE, des investissements productifs et des « achats de parts de marché ». Elle n'a pas pu obtenir de réponse claire à ce sujet, l'AFII, qui a traité la question, ayant simplement rappelé que **les investissements productifs étrangers avaient, en 2006, « créé ou maintenu » 39.998 emplois en France.** Lors de son audition par votre rapporteur, M. Philippe Favre, président de l'AFII a estimé, avec les réserves d'usage, à environ **10 à 15 % des IDE** les investissements productifs, faisant valoir d'importantes difficultés méthodologiques pour obtenir un chiffre précis. Ces données sont évidemment inexploitable, ce qui illustre les limites et les ambiguïtés persistantes de l'action de l'Agence, déjà amplement soulignées par la commission des finances du Sénat

2. Les classements internationaux d'attractivité des quartiers généraux : des résultats contrastés

La mission commune d'information a interrogé M. Thierry Breton, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, par une lettre en date du 23 novembre 2006, sur les indicateurs les plus pertinents de l'attractivité internationale du point de vue des centres de décision, ainsi que sur l'historique du classement de la France sur 10 ans pour chacun desdits indicateurs.

Traitée par AFII, cette question n'a trouvé qu'une réponse partielle, faisant la synthèse des études réalisées récemment à ce propos par différents magazines et sociétés d'études (voir Tome III du présent rapport).

Résumées dans l'encadré suivant, lesdites études font apparaître une situation française contrastée avec un certain nombre d'éléments récurrents.

Quelques enquêtes sur les critères de localisation des quartiers généraux et sur la position française

Magazine Fortune, 2006 : Paris classée 2ème ville d'accueil dans le monde derrière Tokyo pour les quartiers généraux des 500 premières entreprises multinationales (concentration des quartiers généraux de groupes français à Paris et des quartiers généraux de groupes japonais à Tokyo – les quartiers généraux des groupes allemands et américains sont répartis entre un plus grand nombre de villes).

Enquête IPSOS pour Paris-Île-de-France capitale économique, 2006 : Paris bien noté en matière de proximité au marché, de main d'œuvre qualifiée, de sécurité politique, économique et sociale, d'infrastructures de transport (internationales et locales). Mais sa position est médiocre en matière de coût de la main d'œuvre, de fiscalité et de prélèvements sociaux.

Global Competitiveness Report 2006-2007 : le World Economic Forum classe notre pays dans le peloton de tête au niveau mondial pour la qualité des systèmes d'éducation et de santé, des infrastructures énergétiques et de télécommunication, la gestion des entreprises, et même la capacité d'innovation. Mais ces « bons points » sont gâchés par des handicaps graves en matière de pression fiscale, de droit du travail et d'environnement administratif, nous reléguant au 18^{ème} rang pour l'indice global de compétitivité.

Enquête IFOP réalisée pour l'AFII en juillet 2006, auprès d'un échantillon de décideurs internationaux : bonne attractivité de la France en termes de marché, d'environnement, de cadre de vie, d'infrastructures, de tissu industriel, de qualité de la main d'œuvre, de niveau de recherche et développement. Mais notre pays est mal noté en matière de coût et de droit du travail, ainsi que de fiscalité des entreprises.

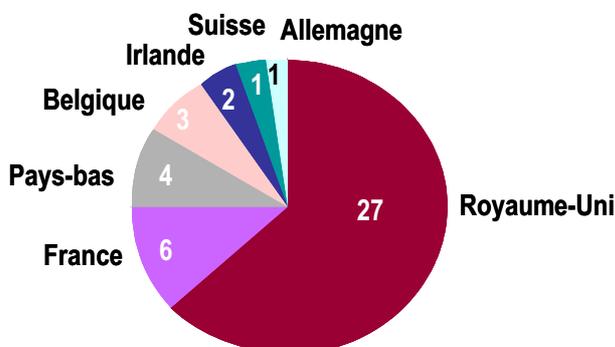
Enquête annuelle European Cities Monitor de Cushman et Wakefield, 2006 : Paris est placé au « top » des métropoles européennes en matière d'accès au marché, de qualité de la main d'œuvre, d'infrastructures de transport et de télécommunications, de conditions de vie. Mais notre mauvaise note en matière d'environnement fiscal et administratif des affaires (17^{ème} sur 33 villes classées) empêche notre capitale de ravir la 1^{ère} place à Londres, pour se contenter d'une honorable 2^{ème} place. Quand à nos métropoles secondaires comme Lyon, souffrant des mêmes handicaps que la capitale sans avoir les mêmes atouts, elles sont reléguées dans les profondeurs du classement.

Enquête Ernst and Young auprès des quartiers généraux européens de firmes américaines. La France est bien placée en terme d'infrastructures et de qualité de la main d'œuvre pour la localisation des quartiers généraux. Elle est relativement mal placée en termes de coûts (fiscalité notamment)

Etude Doing business de la Banque mondiale, 2007 : la France est globalement assez mal placée en matière d'environnement administratif et réglementaire des affaires (35^{ème} rang sur 175 pays classés). Principaux points faibles : conditions d'embauche, enregistrement de la propriété, paiement des impôts ; principaux points forts : facilité à créer une entreprise et efficacité du système judiciaire. Sa position s'améliore cependant progressivement du fait de l'impact positif de différentes mesures de simplification administrative.

L'étude que la mission commune d'information a commandée au cabinet Ernst & Young sur le classement des principaux pôles de décision économique mondiaux fait également apparaître que Paris est le 2^{ème} centre d'attraction des quartiers généraux « secondaires » en Europe des principaux groupe non européens, cependant très loin derrière Londres.

Pays d'accueil des 50 premières entreprises non européennes



Source : Ernst & Young

3. Des éléments d'explication : insécurité juridique et complexité du droit, prégnance d'une mentalité peu favorable au marché

Votre rapporteur a auditionné M. Philippe Favre, président de l'AFII, le 9 mai 2007, afin d'obtenir des précisions quant à la hiérarchisation des critères de décision de localisation des quartiers généraux et la position de Paris et de la France au regard desdits critères.

Pour ce qui concerne les atouts de notre pays, M. Philippe Favre a rejoint nombre d'intervenants entendus par la mission commune d'information, à savoir la bonne profondeur du marché français, la qualité et la productivité de la main d'œuvre, très importante pour ce qui concerne les quartiers généraux, ainsi que le très bon niveau des infrastructures.

En revanche, son expérience à la tête de l'AFII l'a conduit à distinguer **4 facteurs de handicap principaux pour ce qui concerne les centres de décision économique** :

- en premier lieu, **l'imprévisibilité des coûts de sortie des investissements**, plus encore que leur lourdeur. La très grande latitude accordée au juge en la matière peut, selon M. Philippe Favre, faire varier le coût d'une sortie du simple au quadruple, ce qui est excessif, d'autant que les investisseurs détestent l'aléa ;

- ensuite, la **lourdeur administrative, notamment en matière douanière et de visas** ;

L'installation des dirigeants étrangers en France

Rappel de la réglementation

Les entreprises étrangères établies en France envoient fréquemment des collaborateurs, dans notre pays, à partir de leurs établissements existants à l'étranger. On qualifie cette immigration d'« économique ». **Les démarches administratives des personnes concernées ont été fortement simplifiées ces dernières années** ; la loi « Intégration et immigration » du 24 juillet 2006, dont les décrets d'application sont en cours de publication, est le dernier élément en date de cette tendance de fond.

Cependant, **la matière reste complexe, dans la mesure où la situation juridique des salariés étrangers est différente selon les caractéristiques de leur expatriation**. En effet, en fonction de l'activité exercée en France (commerçant ou salarié), l'administration compétente pour l'instruction du dossier n'est pas la même. En outre, s'agissant du statut de salarié, l'administration compétente diffère selon l'employeur (filiale française ou société mère) et le niveau de rémunération (plus ou moins 5.000 euros bruts mensuels).

Il est important de noter que **l'instruction des dossiers n'est pas inscrite dans un délai**, à l'exception de la procédure spécifique aux cadres dirigeants, qui permet une venue en France en quatre semaines (ce délai reste toutefois théorique, bien qu'un effort ait été fait par les administrations concernées).

Portée pratique

a) La pluralité des administrations compétentes entraîne un risque de confusion pour le dépôt du dossier.

En pratique, les principales catégories de personnes concernées par l'immigration économique ont l'obligation d'effectuer leurs premières démarches :

- à l'**ambassade** du lieu de leur résidence habituelle pour les futurs commerçants résidents français ;

- à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (**ANAEM**) pour les futurs salariés étrangers d'entreprises françaises faisant l'objet d'une mobilité intra-groupe et ayant une rémunération supérieure à 5.000 euros bruts ;

- à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (**DDTEFP**) compétente pour les autres salariés et les détachés.

b) La communication du dossier entre administrations est source d'allongement du délai d'instruction et, potentiellement, de décision contradictoire.

Pour chaque catégorie de procédures, des transmissions de dossiers sont nécessaires entre préfecture ou DDTEFP, l'ANAEM (qui sollicite l'avis des services du ministère de l'intérieur) et l'ambassade (dossier transmis par valise diplomatique). Chaque administration conserve bien entendu la responsabilité exclusive des dossiers relevant de sa compétence, et elle n'est pas liée par l'avis des autres services.

De la sorte, par exemple, **un visa commerçant peut être délivré par l'ambassade après deux mois d'instruction (ce qui constituerait un délai assez bref) tandis que la préfecture, une fois l'étranger en France, peut lui refuser la délivrance du titre de séjour commerçant correspondant.**

Il convient d'observer que la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, qui regroupe les différentes administrations concernées, paraît de nature à faciliter, dans l'avenir, la création d'un guichet unique. La question des délais d'instruction, toutefois, reste posée.

Source : AFII

- en troisième position, **le droit du travail et les 35 heures**, plus d'ailleurs du fait de l'image qu'elles donnent de la France à l'étranger que de leur réalité. M. Philippe Favre a souligné que plusieurs entreprises lui avaient fait valoir que l'installation d'un quartier général ou d'un centre de recherche était difficilement compatible avec une durée légale du travail hebdomadaire de 35 heures ;

- enfin, **le poids global de la fiscalité**.

Parmi les facteurs annexes, M. Philippe Favre a également tenu à mettre en exergue **la question de l'enseignement en langue étrangère**, à laquelle sont sensibles de nombreux cadres internationaux, y voyant un facteur de handicap pour les villes françaises autres que Paris.

Enfin, il convient d'ajouter que plusieurs intervenants ont attiré l'attention de la mission commune d'information sur le problème que constituaient le « climat des affaires » et « l'état d'esprit » de notre pays à l'égard de la réussite financière, qui décourageraient les étrangers mais aussi certains Français. Ainsi, M. Henri de Castries, président du directoire d'AXA, a indiqué que « *35 % des promotions de grandes écoles partent à l'étranger, ce taux augmente tous les ans. [...] Une fois [que ces cadres] ont trois ou quatre ans d'expérience à l'étranger, ils ne veulent plus rentrer ; ils sont hostiles au retour dans un système dans lequel la réussite n'est pas valorisée et dans lequel la fiscalité est écrasante en comparaison de ce qu'ils ont constaté ailleurs, et où tout est beaucoup plus difficile, parce qu'il faut tout justifier, excuser.* »

L'octroi des visas, une question aux enjeux multiples

Evoqué par plusieurs des personnes auditionnées, le problème des visas est notamment apparu important aux yeux de M. Christophe de Margerie, directeur général du Groupe TOTAL, lors de son audition du 25 avril 2007 : « *Il est donc, à ce sujet, un thème à propos duquel je souhaite vous entretenir : il concerne ce que nous appelons le « contexte local » : en France, l'on parle beaucoup des obligations vis-à-vis de notre nation, mais l'on oublie souvent le nécessaire respect que nous devons aux pays qui nous accueillent.*

Notre priorité n'est donc pas, à ce titre, d'installer à outrance des expatriés français dans les pays où nous sommes présents, d'autant plus que nous rencontrons de plus en plus de difficultés à les déplacer. De plus, il existe une réelle demande locale dont le groupe ne peut pas ne pas tenir compte. Cette demande locale vise à substituer à nos expatriés des citoyens des Etats où Total est implanté.

Encore faut-il former ces personnes. De ce point de vue, le fait que nous puissions les former en France est une opportunité extraordinaire. A ce propos, je ne puis que déplorer les grandes difficultés que nous avons, l'année dernière, rencontrées pour obtenir les visas pour des ingénieurs étrangers, notamment africains. Cela a créé un sentiment d'exaspération redoutable au sein de nos filiales. (...) Quoi qu'il en soit, ces problèmes ont scandalisé les autorités du pays concerné qui n'ont pas compris que la France pouvait, dans le même temps, imposer des expatriés et refuser à ses ressortissants le droit de se former en France, ce qui a donné une image absolument détestable. »

TROISIÈME PARTIE : POUR UNE FRANCE PLUS RÉACTIVE ET PLUS CONQUÉRANTE

La France est immergée dans l'économie de marché. Le temps de l'Etat omniprésent et omnipotent est révolu.

Pour autant, faut-il que l'Etat renonce à toute action autre que de fournisseur de services collectifs et d'amortisseur social ? Doit-il s'interdire, au nom de la toute puissance des marchés ou plutôt au vu de ses erreurs passées, de jouer un rôle actif ?

La mission commune d'information estime que **l'Etat a non seulement le droit mais encore le devoir de prendre des initiatives**. Bien que ses marges de manœuvre soient réduites et largement indirectes, il conserve un rôle de régulateur tant juridique qu'économique, mais aussi d'investisseur institutionnel à long terme.

I. LE BESOIN D'UN ETAT STRATÈGE

L'Etat ne peut se substituer aux entreprises. Il doit en premier lieu fixer des règles du jeu et définir un cadre, qui donnent le plus de chances aux entreprises nationales de faire face à la concurrence.

Cela passe d'abord par des actions très générales en matière des compétences, car c'est à ce niveau que se renforce la cohésion de la culture d'entreprise, qui constitue sans doute, avec la valorisation du titre, la meilleure défense de l'entreprise contre les prises de contrôle hostiles : **un « prédateur » aura tout intérêt à respecter la personnalité propre d'une entreprise dont la culture est indissociable des performances économiques.**

Cela passe ensuite par une action diffuse sur le fonctionnement des marchés notamment du travail dont la fluidité est essentielle à la capacité du tissu économique à résister aux chocs externes.

Cela consiste, enfin, en une politique globale de nature à donner une visibilité à moyen terme aux entreprises privées, notamment en matière de recherche.

Bref l'Etat se doit d'être d'abord un Etat stratège. La problématique des centres de décision économique est l'occasion pour la mission commune de souligner que **l'Etat est un acteur à part entière de la vie économique** : s'il ne peut plus revendiquer le rôle de chef d'orchestre, il doit agir comme **arbitre** et comme **celui qui montre la voie et crée de la visibilité** et, partant, de la confiance.

C'est sur **le socle que constitue cette confiance**, que l'on pourra fédérer les énergies en vue de rendre la France plus résistante, plus réactive et plus conquérante.

A. STIMULER LES DÉFENSES NATURELLES DES ENTREPRISES

La responsabilité de l'Etat, c'est de donner aux entreprises, qui, dans une économie mondialisée, agissent comme autant de « corps expéditionnaires », **les moyens de se battre.**

Le premier impératif, c'est **d'être rentables**, formule générale que l'on va décliner ultérieurement en insistant sur la nécessité de maîtriser les charges de toutes nature, fiscales, sociales, mais aussi juridiques pesant sur les entreprises.

Le second niveau où il convient de se situer, c'est celui **de la culture d'entreprise et de la culture tout court** dans la défense et la promotion des territoires : la force des pays nordiques tient pour une grande part dans le sentiment de fierté nationale, qui recouvre à la fois un mode de vie et des valeurs communes.

1. La valorisation du titre par la performance : la meilleure protection des entreprises cotées

Ni le statut de société en commandite par actions, ni le système des participations croisées, ne peuvent être tenus pour les meilleures « recettes anti-OPA » : d'ordinaire, ces solutions, en qui concerne le capital, présentent plus d'inconvénients que d'avantages. En d'autres termes, le cas de la société Michelin d'une part, celui de l'alliance Renault-Nissan de l'autre, restent exceptionnels.

Par ailleurs, aucune des autres mesures « bouclier » praticables – des tentatives de fidélisation de l'actionnariat (majoration des dividendes à l'ancienneté, promotion de l'actionnariat salarié) aux dispositions dites « à retardement », effectives en cas de changement de contrôle de l'entreprise (promesse de cession d'actifs stratégiques à un tiers, clause de caducité de certains contrats, etc.), en passant par les pactes d'actionnaires – **n'est complètement imparable**. Le cas échéant, ces dispositifs ne sont que plus ou moins difficilement surmontables par l'auteur d'une offre hostile ; ils lui compliquent la tâche, la retardent ; ils ne sauraient y faire définitivement barrage, si l'attaquant défend un vrai projet industriel et sait progressivement en convaincre les actionnaires.

« Il n'y a pas de sanctuarisation possible quand on est dans une économie de marché ouverte », a posé en axiome M. Henri de Castries, président du directoire d'Axa, auditionné par la mission commune d'information¹. A l'appui de cette affirmation, il a donné un exemple éclairant : « Axa a passé son temps à racheter des entreprises qui avaient été des mutuelles. Notre implantation américaine, qui s'appelle Axa Financial et s'appelait Equitable, avait été la principale assurance du monde, juste après la guerre de 1914-1918, et était encore une des principales mutuelles d'assurance des Etats-Unis. La société que nous avons rachetée en Australie, qui s'appelait National Mutual, n'a plus rien ni de national, ni d'une mutuelle. Or il n'y a pas de sanctuarisation plus forte que dans le cadre d'une mutuelle car celle-ci est la propriété de ses clients. »

« Je pense néanmoins que la seule chose qui puisse protéger est la qualité de la performance de l'entreprise », a poursuivi M. Henri de Castries. De même, M. Franck Riboud, président-directeur général de Danone SA, également entendu par la mission commune d'information², évoquant les techniques « anti-OPA » dont pourrait se doter son groupe, s'est déclaré « persuadé que la meilleure réponse que Danone puisse apporter se trouve dans ses résultats économiques, desquels il faut, quoi qu'il en soit, rendre compte aux actionnaires. [...] Selon moi, le fait qu'une entreprise française soit respectée ou non dépend de ses résultats. Un parallèle peut être effectué avec le monde sportif puisque tout dépend des résultats obtenus. [...] Pour

¹ Audition du 19 octobre 2006.

² Audition du 31 janvier 2007.

*revenir à la compétitivité de la France, il est indéniable que **plus les entreprises françaises dégageront de bons résultats, plus l'entreprise France sera respectée**. Cela fonctionne vraiment comme une équipe de football, y compris en ce qui concerne l'image du pays qui est véhiculée ». En somme, comme l'a résumé M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE¹, « il est extrêmement souhaitable que les groupes eux-mêmes se préoccupent de la bonne marche de leurs affaires mais, surtout, de la stabilité de leur actionnariat ».*

Dans cette perspective, confirmée en ce qui concerne les secteur bancaire et financier par M. Villeroy de Galhau, président directeur général de CETELEM, lors de son audition par le rapporteur le 25 avril 2007, la mission commune d'information estime également qu'**en dernière analyse, la meilleure protection d'une entreprise contre le risque de prises de contrôle non souhaitées réside dans sa performance – et, s'agissant d'entreprises cotées, dans la valorisation des titres** qui doit en résulter. L'arme n'est certes pas absolue mais, au sein de l'arsenal disponible, elle est la plus évidente, et, quoique non exclusive, la plus pertinente, dans la mesure où elle encourage les entreprises, pour atteindre la meilleure rentabilité boursière, à déployer la plus grande vertu économique.

L'Etat, dans cette perspective, doit pouvoir user avec discernement de ses importantes facultés d'appui indirect. En effet, pour reprendre les propos tenus devant la mission d'information commune par M. Jean-François Dehecq, président du conseil d'administration de Sanofi-Aventis², si, « *concrètement, c'est aux entreprises de se défendre contre des prises de contrôle venant de l'étranger* », néanmoins, « *les Etats peuvent y aider* ». M. Jean-François Dehecq, en l'occurrence, a rapporté comment le développement des activités du groupe avait été favorisé, de façon appréciable, grâce à l'accent mis par l'Etat dans la préparation de la lutte contre de possibles attaques bioterroristes, à une époque où le sujet ne préoccupait pas encore autant qu'aujourd'hui. Cette fonction d'**impulsion stratégique** de l'Etat ne doit pas être perdue de vue.

La valorisation du titre limite le champ des attaquants potentiels. Mais, comme le remarque M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France-KLM³, « *il [...] semble à cet égard que certains événements fondamentaux soient intervenus. [...] Auparavant les entreprises étaient menacées du fait de leur échec économique, tandis qu'aujourd'hui elles sont agressées parce qu'elles réussissent. Les logiques sont quasiment totalement inversées.* » Pour le reste, on souscrit à l'avis exprimé par le même dirigeant selon lequel, « *compte tenu de ce que sont les usages et les règles du jeu, il faut probablement, lorsque des risques se manifestent, essayer d'éviter qu'ils se concrétisent, mais mieux vaut en parler le moins possible. Il est*

¹ Audition du 18 octobre 2006.

² Audition du 15 mars 2007.

³ Audition du 14 février 2007.

vraisemblable qu'une défense est d'autant plus efficace qu'elle est discrète. Communiquer beaucoup, et constater que les opérations se réalisent malgré tout, décrédibilise ceux qui se sont exprimés. » Et, bien sûr, mieux vaut toujours être attaquant qu'attaqué !

2. La force de la culture d'entreprise comme actif valorisable et garantie d'identité

Un complément majeur aux mesures défensives des entreprises contre l'éventuelle agression de candidats à leur rachat, et donc un réel élément **de protection, au-delà de leurs performances économiques, réside dans la force de leur culture d'entreprise.**

En premier lieu, en effet, on observera que les actionnaires soucieux d'investissements à moyen terme privilégieront nécessairement, outre la qualité du management et une stratégie claire, une culture d'entreprise qui **assure la cohésion du projet et la motivation des équipes.**

En deuxième lieu, il convient de préciser que cet actif immatériel, richesse authentique de l'entreprise quoique restant jusqu'ici « hors bilan », est aujourd'hui, malgré tout, **en partie valorisable, en termes comptables, dans la mesure où les nouvelles normes internationales en la matière permettent de tenir compte de certains de ses éléments constitutifs** (*voir l'encadré ci-après*). Dans ce cadre, en ce qui concerne les entreprises cotées, elle participe de la valorisation du titre.

En troisième lieu, il semble que **la solidité d'une culture d'entreprise fonctionne aussi comme sauvegarde de l'identité des entreprises en cas de succès d'une opération lancée de manière hostile.** M. Franck Riboud a clairement fait valoir ce point de vue devant la mission commune d'information¹ : afin de limiter les risques d'OPA non sollicitées, selon lui, « *il convient également de se reposer sur la culture du groupe, sa spécificité, son unicité, etc. [...]. Il est important d'être conscient que, si la culture d'une entreprise est très forte, elle est rarement détruite, même si l'entreprise est rachetée. [...] Si une entreprise prédatrice constate qu'au sein d'une entreprise qu'elle acquiert, même hostilement, prédominent une force, une compétence, une capacité, etc., cette dernière sera respectée.* » Et c'est pourquoi, en somme, « *avant de chercher à savoir si la culture française est respectée par une entreprise, il convient de s'intéresser au respect de la culture d'entreprise* ».

En effet, la mission commune d'information observe que **le rachat d'une entreprise par voie d'OPA agressive peut ne pas être en soi désastreux, dès lors qu'il émane d'un opérateur qui porte une stratégie industrielle de long terme, et se montre capable de valoriser le savoir-faire acquis par l'entreprise.** A condition de ne pas conduire immédiatement au départ à l'étranger des fonctions stratégiques...

¹ Audition précitée du 31 janvier 2007.

La valorisation comptable des actifs immatériels

« Pour la comptabilité d'entreprise traditionnelle, la valeur patrimoniale de l'entreprise est reflétée dans le bilan sous la forme d'un stock de richesses accumulées depuis sa création selon deux représentations : l'actif ou la manière dont l'entreprise fait usage de ce qu'elle possède et le passif ou la manière dont cette richesse est ventilée entre les différentes parties prenantes de l'entreprise. Dans cette représentation, la valeur de l'entreprise est faite de solides et de liquides qui constituent la valeur « visible » de l'entreprise tandis que **la valeur « invisible » et pourtant stratégique que constitue le capital immatériel est laissée dans le hors bilan.**

« Aussi, [...] il nous faut évaluer les actifs immatériels, cette richesse « gazeuse », difficile à représenter dans le bilan (malgré l'évolution des normes comptables) afin de pouvoir les manager. **On ne peut en rester à une évaluation sous forme de résidu (inexpliqué), le goodwill, différence de valeur entre le prix d'achat d'une entreprise et sa valeur nette comptable.** Il nous faut envisager la contrepartie du goodwill, celle qui ne figure pas au bilan de l'entreprise mais qui constitue cependant aujourd'hui l'essentiel de ses actifs.

« Pour mesurer globalement cette sur-valeur, les marchés financiers nous sont d'une grande aide. En effet, de manière intuitive on peut dire que les marchés financiers valorisent cette face cachée de l'entreprise, et estiment le capital immatériel. Le Price to Book Ratio (PBR), qui mesure le rapport entre la valeur de marché des capitaux propres (la capitalisation boursière) et leur valeur nette comptable, en donne une estimation. C'est la capacité d'une entreprise à dégager du cash flow dans le futur qui explique que les investisseurs sont prêts à acheter plus cher une entreprise que sa valeur comptable. [...] De fait, **les analystes financiers sentent actuellement l'urgence de mieux saisir ces actifs immatériels (et pas uniquement dans le cadre de rachats). Mieux valoriser ces actifs immatériels peut avoir de nombreux avantages pour les différentes parties prenantes de l'entreprise, pour les investisseurs et créanciers (d'autant plus quand le capital risque ne fonctionne pas aussi bien que dans certains pays), pour les employés mais aussi dans le cadre d'alliances et autres partenariats.**

« La difficulté première de l'évaluation des actifs immatériels est qu'ils ne respectent pas tous les caractéristiques de ce que la comptabilité considère comme pouvant être une dépense activée (identification, contrôle et bénéfices économiques futurs), ce qui fait que par nature **certains actifs immatériels (surtout ceux qui touchent à la connaissance et aux relations) ne peuvent pas être immobilisés.** Toutefois, suite aux évolutions des normes comptables internationales (IAS 38 et IFRS 3), **une part plus importante des actifs immatériels est aujourd'hui intégrée au bilan. La norme IAS 38 prescrit en effet la comptabilisation de certaines dépenses en immobilisations incorporelles telles les dépenses de publicité, de formation, de démarrage d'activité, de recherche et développement, etc.** Elle permet de les immobiliser comme actifs incorporels à condition que leurs avantages économiques aillent bien à l'entité concernée et que les coûts puissent être évalués de manière fiable. **La norme IFRS 3 indique pour sa part que le goodwill doit figurer comme fonds commercial dans les comptes individuels ou comme écart d'acquisition pour les comptes consolidés.** On peut donc estimer que les différentes réformes comptables permettent une meilleure évaluation des actifs immatériels laissant une survaleur inexpliquée résiduelle plus modeste. »

Source : Groupe de recherche en économie et gestion des organisations (GEMO), ESDES, « Quelle place accorder aux actifs immatériels pour valoriser son entreprise ? », compte-rendu du petit déjeuner organisé en partenariat avec PricewaterhouseCoopers le 11 janvier 2007

Au reste, la qualité de la performance de l'entreprise joue, là encore, un rôle clé. On peut citer à nouveau ici M. Franck Riboud¹, qui, exposant le caractère déterminant des résultats d'une entreprise dans le respect qu'elle inspire au monde économique, a précisé que *« la manière d'obtenir ces résultats est une autre question et c'est à ce niveau que la culture joue un rôle essentiel. Nous [Danone] sommes perçus comme une entreprise dont la culture est unique et assez décalée par rapport à celle de nos concurrents anglo-saxons. Cette culture est souvent mal comprise mais ils nous respectent grâce à la qualité de nos résultats. »*

Symétriquement, nos entreprises doivent savoir accepter et respecter « l'autre », leurs partenaires étrangers. Il ne s'agit pas d'un précepte moral, mais bien d'un axe stratégique dans la prévention à l'encontre des risques de prises de contrôle forcées. Le témoignage présenté à la mission commune d'information par M. Jean-François Roverato, président-directeur général d'Eiffage, à l'automne 2006², révèle que cette orientation, le cas échéant, est payante : *« face aux attaques de Sacyr, le réflexe de défense a été adopté tant par nos salariés allemands qu'espagnols. En effet, si ces derniers ont choisi de travailler avec nous c'est parce qu'ils pensaient, à juste titre, que nous respecterions davantage leur identité. »*

B. ORGANISER LA DÉFENSE ÉCONOMIQUE OPÉRATIONNELLE DES TERRITOIRES

La politique récente de pôles de compétitivité est doublement importante : elle renforce les **réservoirs de compétences disponibles qui constituent un élément clé de la compétitivité à long terme** ; elle crée un **réseau d'écosystèmes** qui, tout en stimulant la circulation des connaissances et donc leur développement, favorise cette notion essentielle qu'est la résilience³, c'est-à-dire la capacité à absorber les chocs externes.

La transposition aux territoires, au sens économique du terme, d'une notion initialement conçue par les psychologues pour les individus a le mérite d'insister sur la dimension psychologique de la concurrence : **tout comme l'individu, un pays, un territoire a besoin d'avoir confiance en lui pour anticiper, réagir et en tout cas cicatrifier d'éventuelles blessures économiques.**

Cette **capacité à rebondir suppose de l'adaptabilité et de la souplesse.** C'est cette adaptabilité que la mission d'information a constatée lorsqu'elle s'est rendue dans trois pays nordiques pour y observer la façon dont ils ont surmonté les crises et se sont adaptés à la mondialisation. Ces trois

¹ Ibid.

² Audition du 21 septembre 2006.

³ En écologie, la résilience est la capacité d'un écosystème ou d'une espèce à récupérer son fonctionnement et/ ou un développement normal après avoir subi un traumatisme ; en psychologie, la résilience est un phénomène psychologique consistant à prendre acte de son traumatisme pour ne plus vivre dans la dépression.

pays, la Finlande, la Suède et le Danemark, bien plus petits que la France, ont tous un horizon mondial ; chacun d'entre eux a su se remettre en cause après une crise d'adaptation de son modèle économique et social ; tous ont réussi à s'ouvrir sur le monde tout en conservant leur culture nationale et même en en faisant un élément de compétitivité.

1. La flexibilité du travail et la sécurisation des parcours professionnels, conditions de l'absorption des chocs externes

Le thème de la flexibilité du travail en France a été évoqué par plusieurs dirigeants auditionnés.

M. Denis Ranque a ainsi effectué **un lien entre l'absence de flexibilité du travail et la localisation des centres de recherche** : « *Après nos atouts, j'aborderai nos faiblesses. A ce titre, il est important de ne pas nous handicaper. Je ne citerai donc qu'un seul des nombreux sujets présents dans la litanie récurrente des handicaps qu'entraîne une localisation en France : la flexibilité du travail. Qu'il s'agisse d'experts ou de recherche et développement, il apparaît aujourd'hui impossible d'exercer ces activités au premier plan mondial dans un contexte national qui conduit à une flexibilité minimale des effectifs. Si je devais citer une priorité défensive, c'est sur ce terrain que je la placerais. Après tout, dès lors que notre économie se spécialise dans les emplois à plus haute technicité et à plus haute valeur ajoutée, ce ne sont pas tant les niveaux des salaires qui m'inquiètent, ni le niveau des charges, mais bien l'absence de flexibilité.* »

M. Henri de Castries a abordé le même sujet du point de vue de l'attractivité globale du territoire français plus que de celui de la localisation des centres de décision en déclarant : « *Je pense que l'on a très sensiblement régressé du point de vue de l'attractivité, car notre culture est totalement décalée, ce qui est totalement distinct du fait que les entreprises françaises ont spectaculairement bien réussi leur mondialisation. Les 35 heures, l'ISF, les prélèvements fiscaux et sociaux par exemple, sont simplement inexplicables aux personnes qui à l'étranger sont chargées de prendre les décisions des délocalisations. Aujourd'hui, je dirais que Paris ne figure même plus sur la liste en Europe.* »

Pour M. Franck Riboud, au contraire, « *les lois sociales françaises ne constituent pas un frein à l'attractivité de la France. Je parle d'expérience car je connais bien les difficultés posées dans le cadre des restructurations.* »

De leur côté, les représentants syndicaux auditionnés par votre rapporteur ont écarté l'hypothèse d'un dumping social et rejeté l'idée que le droit français du travail puisse être un handicap à la localisation des activités en France.

Pour l'essentiel, il convient de distinguer en la matière la protection de l'emploi et la durée du travail, qui influencent la localisation des centres de

décision de façon vraisemblablement modérée, compte tenu de la spécificité des emplois concernés.

a) La protection de l'emploi : rigidités et souplesses

De nombreuses études ont confirmé ces dernières années l'existence en France **d'un clivage sensible entre le régime assez contraignant pour les employeurs du contrat à durée indéterminé (CDI), et le régime plus souple du contrat à durée déterminée (CDD)** et d'autres formes de travail précaire.

La rupture du CDI à l'initiative de l'employeur a lieu dans des conditions fort encadrées et relativement coûteuses¹.

Au-delà de cet épisode emblématique qu'est la jurisprudence sur le contrat « nouvelle embauche », la rupture du CDI reste assez étroitement encadrée par la loi et la jurisprudence. De façon générale, la procédure de licenciement a été conçue pour donner aux intéressés le temps de se préparer à un nouvel emploi (préavis, congé de reclassement) et pour garantir que les alternatives au licenciement ont été convenablement prises en compte.

Par ailleurs, si le coût direct du licenciement, fixé par la loi, est relativement faible puisque les indemnités légales représentent 2 mois de salaire pour 10 ans d'ancienneté et 8 mois de salaire pour 30 ans d'ancienneté, le coût moyen réel d'un licenciement a été estimé entre 5 à 7 mois de salaire moyen compte tenu du coût des congés de reclassement pour les entreprises importantes, des montants d'indemnité fixés dans les conventions collectives et des fréquents frais de justice.

La montée en puissance des contrats à durée déterminée (CDD) et du travail en intérim, qui représentent plus de 75 % des embauches, tempère-t-elle ce que le régime du CDI pourrait avoir de dissuasif pour la localisation en France des centres de recherche, pour reprendre l'exemple évoqué par M. Denis Ranque ?

Le recours au CDD est assez étroitement encadré, même si la liste des cas autorisés a été progressivement allongée. Actuellement, la loi admet l'embauche en CDD pour favoriser le retour à l'emploi des salariés âgés, pour le remplacement d'un salarié de l'entreprise quel que soit le motif de l'absence ou de la suspension du contrat de travail (à l'exception de la grève), pour le

¹ *Le licenciement doit en effet être explicitement justifié par une « cause réelle et sérieuse », sous réserve du cas particulier du contrat « nouvelles embauches » (CNE) créé par l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005. Il convient de noter que la tendance au renforcement sur le long terme de la protection du CDI, sensible depuis le transfert à l'entreprise en 1973 de la charge de la preuve de la justification d'un licenciement, a culminé avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, dont le Conseil constitutionnel a annulé l'article 107, modifiant le régime du licenciement pour motif économique, en considérant que « le cumul des contraintes que cette définition fait ainsi peser sur la gestion de l'entreprise a pour effet de ne permettre à l'entreprise de licencier que si sa pérennité est en cause ; qu'en édictant ces dispositions, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif poursuivi du maintien de l'emploi ».*

remplacement d'un salarié en CDI dont le départ définitif est accompagné de la suspension de son poste, pour faire face à un accroissement temporaire d'activité, dans les cas d'activité saisonnière, dans le cadre du contrat de professionnalisation ou du contrat initiative-emploi, ou en cas d'usage ancien (cette hypothèse couvre une vaste gamme d'activités, de l'exploitation forestière à la recherche scientifique dans le cadre d'une convention internationale).

On constate que les variations conjoncturelles d'activité généralement invoquées à l'appui des propositions d'assouplissement du régime juridique du contrat de travail ne correspondent pas nécessairement à ces cas de figure. Par ailleurs, l'indemnité de licenciement s'élève dans le cas du CDD à 10 % du salaire total perçu pendant la durée du contrat. Ce pourcentage est bien supérieur à celui des indemnités de licenciement à payer à un salarié sous CDI. Enfin, les CDD ne peuvent généralement pas être renouvelés et leur durée totale ne peut excéder 24 mois. Si le salarié poursuit sa mission dans l'entreprise au-delà de cette durée, le CDD doit être transformé en CDI. **Quel que soit son succès auprès des employeurs, le CDD n'est donc pas le facteur de flexibilité que certains dirigeants appellent de leurs vœux.**

L'émergence d'un contrat de travail unique, comme mise en œuvre de l'un des principaux engagements présidentiels, **est sans doute l'orientation qui permettra de surmonter toutes ces contradictions**, mais les négociations à venir sur le sujet s'annoncent longues et complexes, et leur aboutissement demeure peu prévisible.

b) La durée du travail des cadres : une flexibilité pas toujours bien prise en compte

Cette question peut avoir une incidence sur la localisation des centres de décision économique à travers la question de la **durée du travail des cadres** employés dans les sièges et au sein des états-majors. Or la loi prend en compte la spécificité et l'hétérogénéité de cette catégorie de salariés. En effet, **trois catégories de cadres** sont distinguées au regard de la réglementation sur la durée du travail.

- **Les cadres dirigeants.** Il s'agit des cadres assumant des responsabilités qui impliquent une grande indépendance dans l'organisation de leur propre emploi du temps, disposent d'un pouvoir décisionnaire largement autonome, perçoivent l'une des rémunérations les plus élevées de l'entreprise ou de l'établissement. Les dispositions relatives à la durée du travail ne sont pas applicables à cette catégorie de cadres ;

- **les cadres intégrés à un atelier, un service, une équipe.** Ces cadres, que leurs fonctions conduisent à suivre l'horaire collectif applicable au sein des ateliers, services ou équipes, bénéficient de la législation sur la durée du travail.

L'employeur a la possibilité de conclure avec eux des conventions de forfait. Obligatoirement écrites, précises et quantifiées, ces conventions sont établies en heures sur une base hebdomadaire ou mensuelle. Elles permettent de rémunérer de façon forfaitaire les heures supplémentaires accomplies. La rémunération versée ne peut être inférieure à celle qui lui aurait été versée si ces heures de travail avaient été décomptées. Le forfait doit donc inclure le paiement majoré des heures supplémentaires ;

- **Les cadres autonomes.** Ces cadres ne sont ni cadres dirigeants, ni cadres intégrés (il peut s'agir d'ingénieurs chercheurs, de cadres commerciaux, d'opérateurs sur les marchés financiers etc.). Ils **sont soumis au droit commun de la durée du travail, mais des conventions individuelles de forfait, en heures voire en jours, peuvent leur être proposées.**

Obligatoirement écrite, la convention de forfait en heures consiste à rémunérer forfaitairement les heures supplémentaires accomplies de façon régulière par le salarié. Si le cadre travaille au-delà du forfait, les heures supplémentaires doivent être décomptées et payées. La convention de forfait en jours, obligatoirement écrite, elle aussi, fixe un nombre de jours travaillés par le cadre dans l'année.

Dans ce domaine, **la flexibilité est ainsi largement assurée.**

2. Les pôles de compétitivité, facteurs de résistance du tissu économique

Les 66 pôles de compétitivité labellisés en juillet 2005 consistent en une mobilisation de différents acteurs d'un même bassin d'activité autour d'un ou plusieurs projets innovants¹.

Plus précisément, l'existence d'un pôle exige la réunion d'activités de production, de recherche (publique ou privée) et d'enseignement, toutes parties prenantes des projets développés à la fois au travers de leur contribution (financement, moyens humains, etc.) et de leur participation aux structures chargées d'assurer la gouvernance de chaque pôle.

Reposant sur une analyse tout à fait pertinente proposée par notre collègue député Christian Blanc dans un rapport rendu en 2004², les pôles ont d'abord été présentés comme des outils d'attractivité du territoire et de promotion de la R & D, clés de la compétitivité d'un pays comme la France.

¹ *A ce jour, les 66 pôles de compétitivité ont engagé plus de 272 projets de recherche qui représentent un montant de 2,3 milliards d'euros, dont 740 millions de financements publics.*

² *Pour un écosystème de la croissance, rapport au Premier ministre rendu le 30 mars 2004.*

Si la mission a pu constater sur le terrain que les effets attendus étaient souvent au rendez-vous¹, elle considère en outre que les pôles constituent une réponse adaptée à la problématique de la dépendance des territoires vis-à-vis des centres de décision économique.

a) Des territoires moins dépendants car susceptibles d'assurer la régénération de leur tissu économique

La logique des pôles de compétitivité consiste à s'assurer que les territoires sont en permanence à la pointe de l'innovation dans leur domaine d'excellence. Le but n'est pas simplement d'être attractifs pour les industriels qui s'intéressent à la première génération de projets actuellement à l'œuvre ; **il s'agit d'engager une dynamique garantissant que les pôles seront toujours compétitifs pour les générations d'innovations suivantes.**

Conformément à la formule selon laquelle il est nécessaire que « *tout change pour que rien ne change* », l'objectif est de permettre à nos territoires d'être toujours gagnants dans le processus de « destruction créatrice » qui affecte tous les secteurs d'activités.

Dans ces conditions, la perte d'une activité devenue mature, par exemple à l'occasion de sa délocalisation vers un pays à bas coût, serait spontanément remplacée par l'implantation de nouvelles activités innovantes qui ont besoin de bénéficier d'un écosystème favorable au développement des produits dans les phases les plus avancées de leur conception et de leur production, avant que ces productions elles-mêmes ne soient relocalisées ailleurs, et ainsi de suite.

Disposant d'une telle **capacité d'« autorégénération »**, nos bassins d'activité seraient alors beaucoup moins dépendants des choix qui pourraient être faits en leur défaveur par les centres de décision économique. On est moins affecté par une fermeture d'usine - ou même la fin d'un projet de recherche - lorsque l'on sait que l'on fait partie des quelques sites au monde capables d'attirer les investissements les plus modernes dans le même secteur d'activité. **C'est à ce titre que l'on peut parler de nécessité de développer la résilience.**

De ce point de vue, la formalisation de la capacité décisionnelle de chaque pôle à travers la constitution de structures *ad hoc* chargées d'en assurer la gouvernance est une excellente chose.

D'une part, elle donne une visibilité au pôle, qui dispose d'un nom propre (tel que Minalogic ou Delphi²) pouvant offrir des interlocuteurs uniques à ses partenaires extérieurs, notamment lorsqu'il est question de

¹ Le rapporteur, par exemple, a ainsi rencontré les responsables d'un site de l'équipementier américain Delphi, qui ont indiqué que le développement de leur centre de recherche et de production dans l'agglomération de Strasbourg était directement lié à l'existence d'un pôle de compétitivité local, conduisant en particulier des projets de recherche en photonique.

² Pôles visités dans le cadre de la mission.

démarcher des équipes de recherche ou des industriels en vue d'une implantation ou d'engager une collaboration avec d'autres structures.

D'autre part, l'existence d'une structure assure le maintien en continu du processus d'échange d'informations entre les auteurs, qui est l'une des clés de la capacité d'anticipation et de réactivité de tous les réseaux.

Tout en notant que **la gouvernance des pôles constitue un des aspects nécessitant encore le plus d'améliorations**, notamment en termes de simplification des procédures et d'implication des différents acteurs¹ la mission commune d'information estime que les territoires peuvent peser davantage dans les choix des centres de décision économique.

La mission tient toutefois à préciser que pour que cette logique joue pleinement, il est important d'assurer **le renouvellement des projets** de pôles de compétitivité par une **anticipation** des évolutions technologiques à venir, faute de quoi l'avance prise par un territoire ne sera pas maintenue et celui-ci connaîtra un risque de rétrogradation.

Un tel risque est clairement apparu aux membres de la mission lors de leur visite à Grenoble où, après le succès des projets de développement de semi-conducteurs menés sur les sites « Crolles 1 » et « Crolles 2 » par une alliance internationale de trois industriels², **le pôle n'est pas en mesure de franchir une étape supplémentaire de progrès technologique**³, faute d'avoir bénéficié des investissements suffisants, comme ce fut en revanche le cas sur des sites concurrents⁴.

b) Le rôle complémentaire des systèmes productifs locaux

Si le renouvellement permanent et l'anticipation sont essentiels en matière de projets de recherche, il convient toutefois de préciser qu'ils ne sauraient constituer la seule réponse à apporter pour développer une capacité d'« autorégénération » des territoires.

Ces projets sont en effet, par définition, en nombre limité et nécessitent un certain formalisme, ne serait-ce que du fait de leur coût et de l'importance d'obtenir un engagement des partenaires dans la durée (3 ans)⁵ pour atteindre certains résultats.

Il est donc essentiel que l'action du pôle soit complétée par le dynamisme, plus informel, des systèmes productifs locaux (SPL). Ceux-ci

¹ Comme le fait apparaître l'étude du cabinet HPMG publiée en mars 2007 et intitulée « Pôles de compétitivité en France : prometteurs mais des défauts de jeunesse à corriger ».

² Le franco-italien ST Microelectronics, l'américain Freescale et le néerlandais NXP.

³ Qui consiste en une poursuite de la course à la réduction de la taille des semi-conducteurs, aujourd'hui de l'ordre du nanomètre.

⁴ En particulier dans la région d'Albany, dans l'état de New York, où les autorités publiques ont programmé plusieurs centaines de millions de dollars d'investissement à cet effet.

⁵ Durée moyenne des projets culturels des pôles, d'après l'Observatoire des pôles de compétitivité.

répondent à une **logique très différente**, puisqu'elle repose sur des initiatives locales, et non sur des appels à projets nationaux.

Les systèmes productifs locaux

Les SPL n'ont pas de statut juridique « gravé dans le marbre ». Ce sont au départ des associations d'entreprises, dont le critère de regroupement peut être la volonté de diversification maîtrisée d'une zone géographique donnée, l'exploitation d'une innovation, l'élévation de la qualité ou la spécialisation commerciale, avec éventuellement la création d'établissements à l'étranger. Ce peut être aussi la création de formations professionnelles communes, les prêts de personnel ou le partage des compétences. La plus grande souplesse préside à leur constitution.

La même variété se retrouve dans l'analyse par secteur, qui recense des activités à forte intensité technologique ou nécessitant un savoir-faire technique bien représenté localement, aussi bien que des activités à contrainte géographique forte ou à concentration de techniques associées complémentaires. Ces structures sont, de ce fait, évolutives. Elles représentent une étape dans le développement économique des zones où elles sont implantées.

La caractéristique principale des SPL **est l'esprit d'innovation**, incarné le plus souvent par un ou plusieurs chefs d'entreprise *leader*. Ils fédèrent des entreprises, des centres de recherche locaux, des établissements de formation (lycées ou universités) dans des opérations menées en commun, le plus souvent à l'intérieur d'un département ou d'une région. Ce sont souvent des opérations de « district ».

En outre, un facteur de succès des SPL mérite d'être signalé : **ils doivent être conçus pour s'adapter à la « destruction créatrice »**. Dès leur lancement, il doit être clairement envisagé que leurs initiatives devront se renouveler constamment. Il faut les envisager comme un facilitateur d'évolution, de reconversion des entreprises et de leur personnel, loin d'une opération structurelle du type de « Ouest Atlantique »¹. Cela implique un marché du travail et de la formation organisé localement. Il doit toutefois, pour assurer la nécessaire flexibilité, s'inscrire dans le cadre d'un bassin d'emploi suffisamment large et diversifié.

3. L'importance de la localisation du siège social juridique

Comme on l'a déjà souligné en première partie en s'appuyant notamment sur une citation de M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France-KLM, « *Le lieu du siège social est (à mon sens) un élément important.* »

De façon plus explicite, M. Jean François Dehecq, président du conseil d'administration de Sanofi-Aventis, a exposé le rôle déterminant qu'avait joué, dans la stratégie de développement de son groupe, la localisation du siège social de ce dernier : « *Jamais je n'aurais pu faire Aventis si le centre avait été en Allemagne ; heureusement, quand Jean-René Fourtou a fait Aventis, il a positionné le siège social à Strasbourg. Même si tout était géré depuis les Etats Unis et l'Allemagne, juridiquement, le siège social était à Strasbourg. [...] Les Américains dirigeaient mais le siège*

¹ *Politique d'essaimage d'entreprises industrielles en milieu rural lancée par Paul Delouvrier à la fin des Trente glorieuses.*

social était là, sans aucun pouvoir du monde germanique pour empêcher cette opération par des moyens juridiques. [...] Si le siège social n'avait pas été en France, on ne l'aurait jamais fait. Ce serait parti chez Novartis, en Suisse, ou aux Etats-Unis. »

Bien évidemment, ces effets d'ancrage de la culture comme de la direction des entreprises sont portés à leur intensité maximale lorsque le siège social statutaire correspond à un centre de décision authentique. A l'inverse, le simple choix de **situer à l'étranger le siège juridique peut entraîner, à plus ou moins longue échéance, une perte de substance de l'identité nationale de l'entreprise en cause.**

M. Christian Streiff, président-directeur général du groupe PSA Peugeot-Citroën, a clairement exprimé ce point de vue : *« Il s'agit peut-être d'un raccourci, mais j'estime qu'Arcelor a commencé à ne plus être français à partir du moment où l'on a accepté que son siège social s'installe au Luxembourg, et dès que Francis Mer a renoncé à la coprésidence simultanée. Ce siège social est un point de repère pour tous les cadres dirigeants. »*

M. Henri de Castries, président du directoire d'Axa, a également mis cet aspect en relief, à partir d'un autre exemple : *« Schlumberger, dont le centre de décision et l'actionnariat étaient français à l'origine, a déplacé son centre de décision ; on a presque oublié aujourd'hui que Schlumberger a un jour été un groupe français. »* Il a ainsi présenté l'hypothèse où le siège du groupe Axa, aujourd'hui à Paris, se trouverait déplacé à Bruxelles, à Londres ou à New York : *« La première année, aucune différence ne serait visible. Au bout de cinq à dix ans, la différence serait considérable. »*

C. DONNER DE LA VISIBILITÉ AUX ENTREPRISES EN CHOISSANT DES AXES D'EFFORT PRIORITAIRES

Le propre de l'Etat, même s'il n'en n'a pas le monopole, c'est de vivre dans le temps long.

Il doit, en premier lieu, **s'efforcer de montrer le chemin. Il lui incombe à la fois d'anticiper et de permettre aux autres agents économiques, à commencer par les entreprises, de le faire.** C'était le rôle du Plan à l'époque des Trente glorieuses et ce pourrait être aujourd'hui la fonction d'autres instances de veille prospective et de concertation.

Mais, à côté de ce **rôle de vigie**, il doit aussi, en sa qualité de **régulateur social**, œuvrer en faveur d'un fonctionnement plus harmonieux du corps social, formule certes très générale, mais qui, en l'occurrence recouvre un impératif essentiel, celui de **réconcilier l'opinion avec l'entreprise.**

1. Des secteurs susceptibles de faire l'objet d'un repli stratégique

a) Des mutations économiques elles-mêmes en mutation

Le processus de mondialisation constitue incontestablement une opportunité pour la valorisation des nombreux atouts dont dispose la France, notre pays ayant su globalement tirer parti de l'accélération de son ouverture économique au cours de ces vingt dernières années.

A l'inverse, les échanges internationaux constituent une menace évidente pour le maintien de l'activité dans certains secteurs insuffisamment compétitifs. Cette menace connaît d'ailleurs une double extension, à la fois verticale et horizontale.

La première extension consiste en **l'inclusion de nouveaux secteurs d'activités dans le champ de la compétition par les coûts** entre les pays les plus développés et les pays émergents. Ainsi a-t-on vu, en moins de vingt ans, la Chine passer du textile aux jouets, puis à l'horlogerie, avant qu'elle ne devienne productrice de 65 % des ordinateurs portables, de 60 % des appareils photographiques et de 30 % des appareils électro-ménagers. En passant des produits blancs (réfrigérateurs, lave-linge) aux produits bruns (téléviseurs, matériel audio et vidéo), la Chine ne fait d'ailleurs que suivre le chemin emprunté par les grandes entreprises japonaises dans les années 60, puis coréennes dans les années 80-90. Si l'on peut comprendre l'émotion - et surtout l'inquiétude - suscitées par l'affaire Moulinex, il apparaît ainsi clairement que **certains secteurs d'activité ont malheureusement vocation à quitter les pays à coûts de production élevés.**

On constatera, d'emblée, que **la sensibilité de l'opinion varie selon les secteurs**, celle-ci étant naturellement **plus encline à réagir lorsqu'il s'agit d'entreprises industrielles**, comme cela a été le cas d'Arcelor ou, avec un certain retard, de Péchiney, **que d'entreprises de services et notamment de banques**, sans prendre pleinement conscience des **conséquences dommageables que pourraient la disparition d'un centre de décision important en ce domaine pour Paris, place financière**. Songeons en particulier à la Société générale...

De son côté, M. Henri de Castries a relevé lors de son audition par la mission que *« si l'on interroge la population française, on s'aperçoit qu'elle accorde à l'industrie une part bien plus importante que sa part réelle dans la création de richesse. On est trop focalisé sur l'industrie et sur un certain nombre de secteurs qui, du fait de la spécialisation mondiale, sont nécessairement un peu en déclin. Cet excès de focalisation biaise l'appréciation générale, alors que l'essentiel de la création de richesse aujourd'hui vient du secteur des services. S'opposer à la mondialisation revient à freiner un des points forts potentiels de l'économie française qu'est son avantage compétitif en matière de services, qui est en train de s'éroder. »*

Quant à l'évolution verticale, elle signifie qu'au sein d'un même secteur d'activité, des parties croissantes de la production sont localisées dans des **pays à moindre coûts**. Ces derniers **réalisent une véritable « remontée » de la chaîne de la valeur ajoutée**, qui résulte d'ailleurs souvent d'un transfert de technologies de la part des firmes occidentales. Du fait de ce fractionnement de la chaîne de valeur en plusieurs activités dissociables, **les fermetures de sites** ne sont plus seulement le fait de secteurs industriels menacés dans leur survie.

**Quelques leçons du succès des entreprises technologiques européennes :
l'heureuse combinaison de facteurs individuels et d'éléments de contexte**

Lors de leur audition par votre rapporteur, MM. Georges Devaux et Matthieu Pélissier du Rausas, directeurs associés chez McKinsey&Company, ont évoqué l'enquête qu'ils avaient réalisée sur le retard technologique de l'Europe par rapport aux Etats-Unis en 2005.

Concrètement, cette étude souligne les facteurs qui ont permis à certaines entreprises européennes de figurer en peu d'années dans le peloton de tête de leur catégorie.

Il ne s'agit pas simplement d'une différence de moyens, même si l'écart global des dépenses de R & D entre les Etats-Unis et l'Europe est passé, depuis le début des années 80, de 30 à 50 %. Il y a aussi l'effet d'une heureuse combinaison de facteurs individuels et d'éléments de contexte.

A l'origine du succès des grandes entreprises, il y a **souvent l'ambition et la volonté d'individus**. Nokia ne serait pas ce qu'elle est sans son PDG, Forma Lila ; de même, SAP n'aurait pas conquis sa position actuelle sans Dietikon Hope et Hassani Platter. D'une façon générale, l'expérience montre que **ce sont souvent des binômes ou des équipes qui forgent les succès** car, pour reprendre la formule du président d'une grande entreprise : *« un homme seul ne sera jamais sûr d'avoir tout examiné, donc s'il se lance, il doutera toujours. A plusieurs, on a le sentiment d'avoir analysé à fond le sujet, voilà pourquoi on peut y aller franchement et persister »*¹.

Une autre **condition du succès** pour les nouvelles technologies, **c'est de pouvoir s'appuyer sur des clients solides**. La position mondiale de l'industrie française de la carte à puce s'explique largement par le rôle de France Telekom et des banques. Mais, de son côté, SAP ne se serait pas développé, s'il n'avait pu s'appuyer sur les grands groupes industriels allemands ?

Enfin, tout l'art de l'expansion consiste à savoir diversifier ses métiers au bon moment. Ce qui est important, c'est d'abord la **capacité à extraire un produit de sa niche pour élargir rapidement son marché en développant les applications** ; c'est ensuite savoir sortir de son métier pour continuer à grandir, étape délicate puisqu'elle passe par des acquisitions : en achetant le canadien Crystal Décisions, Business Object a doublé de taille, ce qui n'est pas sans poser de problèmes.

Elles **affectent aussi des sites rentables appartenant à des entreprises en bonne santé financière et intéressant des secteurs porteurs**, comme ce fut par exemple le cas des restructurations du site de

¹ Les Echos, mardi 25 octobre 2005.

ST Microelectronics à Rennes. Ce type de mutation suscite l'indignation des salariés, qui ne comprennent pas leur licenciement alors qu'ils estiment être à la hauteur des exigences économiques. Mais il correspond à des stratégies d'implantation soigneusement réfléchies par les entreprises, dans lesquelles les salariés de l'ensemble des espaces économiques sont mis en concurrence, entre autres critères d'investissement, au regard de leurs compétences, de leurs niveaux de salaires¹, mais aussi du climat social....

Au terme de cette double évolution, les mutations économiques auxquelles notre pays est confronté ont donc changé de nature. Elles sont désormais globales, permanentes et rapides.

b) L'exigence d'une politique publique courageuse et sélective

Face à ces évolutions, une adaptation des politiques publiques paraît nécessaire.

En premier lieu, compte tenu des opportunités de débouchés supplémentaires que les marchés émergents constituent pour nos domaines d'excellence, il serait sans doute utile de concentrer les actions publiques sur ces derniers. Tel est l'objet des pôles de compétitivité, de l'Agence de l'innovation industrielle ou du soutien aux systèmes productifs locaux, qui doivent tous être poursuivis et accentués dans le cadre d'une politique industrielle si possible européenne.

Mais en contrepartie, cette logique de concentration des efforts exige d'admettre que certains secteurs ou **certaines productions** ne seront, à un terme plus ou moins éloigné, **plus viables et qu'il convient dès lors d'engager le plus tôt possible des politiques de reconversion** plutôt que de continuer à investir en pure perte en entretenant l'illusion que ces activités ont un avenir. **C'est une telle politique que mène sans états d'âme la Grande-Bretagne**, comme a pu le constater le président de la mission commune d'information, lors de son déplacement à Londres le 16 avril dernier.

Fondamentalement, **les Britanniques considèrent que la nationalité des entreprises est un concept inopérant en matière de politique industrielle**, en donnant volontiers l'exemple de l'industrie automobile : en se restructurant, celle-ci **a perdu les entreprises nationales, mais a retrouvé un niveau de production locale comparable aux années 1970 et nettement supérieur aux années 1980.**

¹ Les pôles de compétitivité s'inscrivent d'ailleurs dans ce schéma de segmentation de la chaîne de la valeur puisqu'ils promeuvent des domaines d'excellence, y compris lorsqu'il s'agit d'activités spécifiques au sein de secteurs eux-mêmes en crise grave, tels que le textile (trois pôles y sont consacrés) ou l'équipement du foyer et de la personne (quatre pôles).

En second lieu, **cette nécessaire anticipation des mutations exige désormais une analyse plus fine des secteurs**, du fait de la tendance au fractionnement de la chaîne de la valeur qui dissocie le sort de différentes activités au sein d'un même type de productions. S'il était relativement évident dans les années 1970 que le textile ou la sidérurgie avaient vocation à perdre la majeure partie de leurs effectifs, il est en revanche plus difficile de déterminer précisément quelles sont, dans le secteur de **l'équipement automobile**, les productions et les activités qui ont peu d'avenir en France, et ceux qui devraient au contraire perdurer.

Comme le propose notre collègue M. Gérard Cornu¹ dans un récent rapport d'information, ce dernier secteur appelle en particulier un effort d'anticipation et un diagnostic le plus fin possible des perspectives de l'ensemble des phases de production. Il faudra que les conséquences en soient tirées au plus vite, sans attendre que l'inévitable montée de la concurrence chinoise n'ait produit ses dégâts. C'est à cette condition que les 100 millions d'euros consacrés par l'Etat à l'accompagnement des milliers de salariés menacés de pertes d'emploi dans ce secteur d'ici à 2012² seront employés à bon escient, c'est-à-dire au service d'une « politique de vérité », qui n'encourage pas les forces vives du pays à s'investir dans des activités sans avenir.

2. L'Agence de l'innovation industrielle, la bonne organisation pour les bons choix ?

a) Le nécessaire renouveau de la politique française d'innovation

Mise en place le 30 août 2005 sur les recommandations d'un rapport de M. Jean-Louis Beffa³, l'Agence de l'innovation industrielle (l'AII) est une illustration majeure de la relance de la politique française d'innovation amorcée en 2004.

Comme l'Agence nationale de la recherche (ANR) qui finance désormais une partie de la recherche publique, l'AII est une nouvelle structure nationale qui soutient des projets précis dont les objectifs et les acteurs sont clairement définis à l'avance. Comme les pôles de compétitivité, elle vise au renforcement des atouts que la France possède, en termes d'innovation, dans certains secteurs industriels.

L'AII agit toutefois selon des modalités tout à fait particulières puisqu'elle a pour vocation de financer un petit nombre de projets (les PMII, « programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle »), dont les grands groupes français ou européens sont les promoteurs et les responsables.

¹ *Op. cit.*

² *Dans le cadre du plan en faveur de l'automobile arrêté le 29 novembre 2006.*

³ *Rapport intitulé « Pour une nouvelle politique industrielle » remis au Président de la République le 17 janvier 2005.*

Procédant de l'initiative des industriels, **les PMII ne visent pas à obtenir seulement des avancées scientifiques mais d'abord des résultats commerciaux**. L'objectif poursuivi est l'élaboration de produits ou de services précis susceptibles d'être mis sur le marché et de rencontrer un succès commercial à échéance de 5 à 10 ans. Tels sont d'ailleurs les critères qui président à la sélection des dossiers adressés par les entreprises à l'agence suite à des appels à proposition très ouverts. Cette approche par produit s'inscrit en fait dans la tradition - pleinement revendiquée par l'agence - des grands programmes structurants que furent Airbus, Ariane, le TGV ou le minitel.

Toutefois, à la différence de leurs prédécesseurs, **les PMII ne font plus du secteur public le moteur des projets**, ce qui a des conséquences directes en termes de financement. Ainsi, **les aides apportées par l'AII n'ont pas vocation à financer l'ensemble des projets mais à partager avec les entreprises les risques inhérents aux lancements des programmes**, compte tenu des difficultés à trouver des financements qui pourraient être rencontrés sur le marché. La participation publique est ainsi minoritaire¹ dans le financement des projets et elle prend essentiellement la forme d'avances, remboursables par les industriels en cas de succès du programme.

b) Un démarrage fidèle aux promesses mais difficile à évaluer

Huit mois seulement après son installation effective, l'AII avait déjà lancé un appel à proposition qui avait permis d'approuver cinq programmes, leur nombre s'établissant à douze aujourd'hui, soit après moins d'un an et demi d'existence.

Le démarrage de l'AII s'est accompagné de plusieurs débats qui ne sont aujourd'hui pas entièrement tranchés sur la **gouvernance** de l'agence² sur les fortes contraintes imposées par le droit communautaire des aides de l'Etat, sur la nécessité d'engager davantage de projets de dimension européenne ou sur l'existence d'effets d'aubaine.

Mais il serait aujourd'hui prématuré de porter un jugement sur les interventions de l'agence alors que celle-ci s'impose davantage une **obligation de résultats à 5 ou 10 ans**³ que sur une obligation de moyens.

En revanche, dans sa conception générale, l'agence constitue une des réponses aux enjeux du positionnement de notre économie face aux centres de décisions économiques.

¹ Elle représente à ce jour un total de 286 millions d'euros d'engagements sur les 706 millions d'euros de l'ensemble des programmes.

² L'agence est composée d'un conseil de surveillance de 21 membres présidé par M. Jean-Louis Beffa, chargé de déterminer les orientations générales et de sélectionner - après expertise - les projets soumis, d'un directoire de trois membres, et de services d'une trentaine de personnes.

³ A travers le succès commercial des projets qu'elle finance qui est la durée moyenne des programmes.

Les programmes lancés par l'AI

- **BioHub**, la valorisation des ressources agricoles par les biotechnologies, présentée par Roquette Frères (créée en 1933, chiffre d'affaires consolidé d'environ 2 milliards d'euros), aide de 43 millions d'euros pour un effort total de R&D de 98 millions d'euros ;
- **Homes**, le bâtiment économe en énergie, présenté par Schneider Electric (création au XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 13,7 milliards d'euros), aide de 39 millions d'euros pour l'effort total de R&D de 88 millions d'euros ;
- **NeoVal**, le système de transport modulaire automatique sur pneus, présenté par Siemens France (création de l'entreprise allemande au XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 87,3 milliards d'euros), aide de 26 millions d'euros pour un effort total de R&D de 62 millions d'euros ;
- **Quaero**, la recherche et la reconnaissance de contenus numériques, présenté par Thomson (création au XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 5,9 milliards d'euros), aide de 105 millions d'euros pour un effort total de R&D de 250 millions d'euros ;
- **TVMSL** (Télévision Mobile Sans Lilipte) présenté par Alcatel (création de la compagnie générale d'électricité à la fin du XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 18,6 milliards d'euros), aide de 38 millions d'euros pour effort total de R&D de 98 millions d'euros ;
- **NanoSmart**, le développement des technologies d'ingénierie des substrats pour la microélectronique, présenté par Soitec (création en 1992, chiffre d'affaires consolidé de 372 millions d'euros), aide de 80 millions d'euros pour un effort total de R&D de 177 millions d'euros ;
- **NanoSmart**, la voiture hybride diesel électrique (VHD) présenté par PSA (fondation ancienne de Peugeot et Citroën, chiffre d'affaires consolidé de 56,5 milliards d'euros), aide de 101 millions d'euros pour un effort de R&D total de 464 millions d'euros ;
- **Iseult**, IRM à puissance et à précision inégalées, présenté par Guerbet (création en 1926, chiffre d'affaires consolidé de 289 millions d'euros) et Siemens, aide de 83 millions d'euros pour un effort de R&D total de 218 millions d'euros ;
- **Adna**, médecine personnalisée, présenté par Mérieux alliance (création à la fin du XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 993 millions d'euros), aide de 103 millions d'euros pour un effort de R&D total de 437 millions d'euros ;
- **MINimage**, une microcaméra du futur, présenté par ST Microelectronics (création en 1987, chiffre d'affaires consolidé de 9,9 milliards d'euros), aide de 70 millions d'euros pour un effort de R&D total de 141 millions d'euros ;
- **MaXSSIMM**, une carte SIM nouvelle génération, présenté par Gemalto (création de Gemplus en 1988, chiffre d'affaires consolidé de 1,3 milliard d'euros), aide de 36 millions d'euros pour un effort R&D total de 122 millions d'euros ;
- **Osiris**, une innovation dans la chimie du végétal, présenté par le groupe Soufflet (création au début du XX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 2,7 milliards d'euros), aide de 31 millions d'euros pour un effort de R&D total 77 M€ dans l'Aube.

La focalisation de l'effort britannique en matière d'attractivité sur les investissements de R&D

La part des capitaux étrangers dans le financement de la R&D des entreprises se situe au Royaume-Uni à 27 % (contre 10 % en France et 2 % en Allemagne). La part de la R&D réalisée par des entreprises étrangères au Royaume-Uni atteint 38 % en 2005, soit un niveau nettement plus élevé que dans la plupart des autres pays industrialisés, dont la France (25 % en 2004, 21 % en 2001). Les deux premiers investisseurs étrangers, Ford et Pfizer, représentent 20 % des investissements étrangers. Les 10 premiers investisseurs étrangers représentent 41 % des investissements étrangers

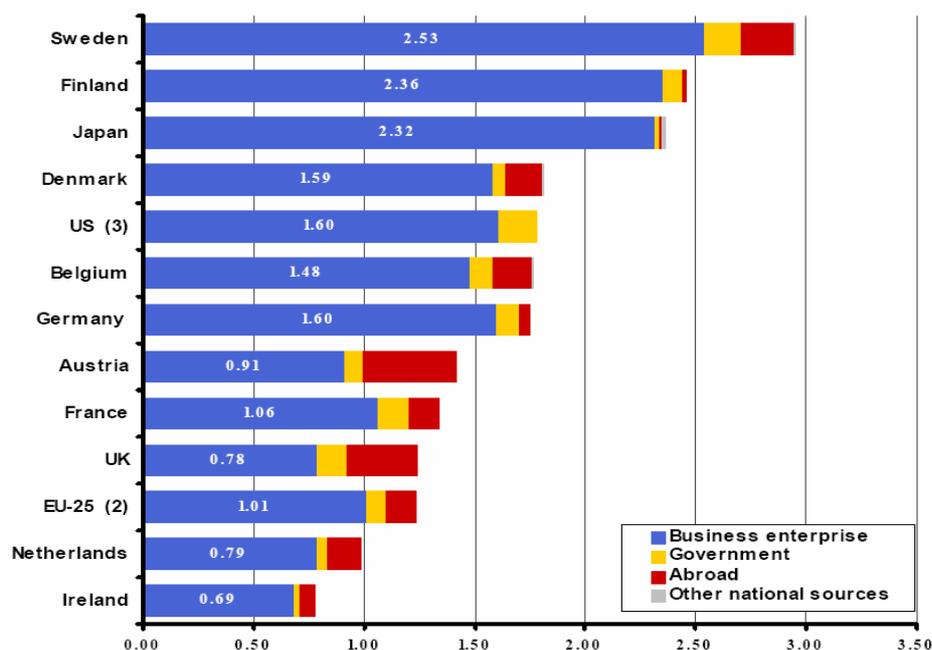
Au début de l'année 2007, l'agence UKTI (UK Trade & Investment) – équivalent de l'Agence française des investissements internationaux - a lancé un programme spécifiquement dédié à la R&D. Cette initiative est dotée d'un budget de 9 millions de livres sur trois ans et repose sur une équipe de 20 experts sélectionnés pour leur capacité à établir des contacts de haut niveau au sein de la R&D des grands groupes internationaux. Leur principale mission sera de **promouvoir l'attractivité du Royaume-Uni pour la localisation des investissements en R&D.**

Le programme visera 40 grands groupes à forte intensité en R&D. Pour chacune de ces entreprises, une équipe « virtuelle » sera constituée, rassemblant sous la coordination de l'expert R&D, des participants issus de UKTI, des agences régionales de développement, des membres du réseau scientifique à l'étranger et des représentants des « *Research Councils* ».

Le programme R&D aura également pour objectif secondaire de favoriser l'insertion des entreprises innovantes dans les filières de collaboration et de sous-traitance des grands groupes internationaux. Dans ce domaine, le programme entend mobiliser le réseau des missions scientifiques des ambassades britanniques qui sera également sollicité pour favoriser les interactions des grands groupes étrangers avec les réseaux de recherche et de transfert de technologie britanniques.

Source : Ambassade de France au Royaume-Uni ; Mission économique

Comparaison des dépenses de R&D des entreprises par source de financement



Source :

La nécessaire harmonisation européenne en matière de droit des brevets et la ratification du protocole de Londres

Conscients de la fragmentation de leurs marchés, les pays européens ont créé l'Office européen des brevets (OEB) en 1973 afin de simplifier la tâche des déposants. Si l'objectif est en partie réussi, cette harmonisation continentale a ses limites.

En effet, **le régime actuel est celui du « brevet européen »**. Concrètement, une personne, physique ou morale, désireuse de protéger un brevet dans plusieurs pays européens :

- dépose sa demande à l'OEB en choisissant les pays membres où elle souhaite voir son brevet protégé ;

- **traduit intégralement le brevet dans la langue des pays où elle souhaite être protégée ;**

Le brevet devient alors un **« faisceau de titres nationaux »** dans chacun des pays visés, le droit national de chaque pays s'appliquant seul en cas de contentieux.

Les limites du régime actuel, tant en ce qui concerne le **coût d'obtention des brevets** (en particulier les frais de traduction) que la **sécurité juridique** (chaque juge national pouvant avoir une interprétation différente d'un même cas) conduisent les déposants à souhaiter le voir évoluer vers un régime de **« brevet communautaire »**, qui ne serait plus un faisceau de titre nationaux mais un seul titre commun, dont le juge unique serait le juge communautaire. Cependant, ce changement de régime bute sur des raisons techniques et politiques et il semble peu probable de le voir aboutir dans les prochaines années.

C'est pour répondre à une partie de ces insuffisances que s'est tenue en 2000 à Paris, à l'initiative du gouvernement français de l'époque, une conférence (ouverte par M. Lionel Jospin, alors Premier ministre) dont les conclusions ont abouti à la rédaction du « Protocole de Londres » en 2001. Le dit protocole **modifie en partie la réglementation concernant les langues, au moment de la délivrance du brevet.**

Plus précisément, les Etats parties à l'accord sont convenus des dispositions suivantes :

- les Etats ayant une langue officielle en commun avec les trois langues officielles de l'OEB (allemand, anglais, français) renoncent aux exigences de traduction [actuelles] ; les autres Etats y renoncent si le brevet est délivré ou traduit dans une de ces trois langues à leur choix, mais conservent la possibilité d'exiger la traduction des revendications ;

- en cas de litige, le titulaire du brevet fournit à ses frais une traduction complète du brevet au contrefacteur présumé et au juge.

Comme résumé par M. Francis Grignon dans son rapport d'information n° 377 (2000-2001) *« Stratégie du brevet d'invention »*¹, **du point de vue de la France, l'entrée en vigueur de l'accord de Londres signifierait :**

- **que les titulaires de brevets européens délivrés en français verraient leur titre prendre effet dans 6 ou 7 pays (France, Belgique, Luxembourg, Monaco, Allemagne, Royaume-Uni et, éventuellement, Autriche) et qu'une seule traduction en anglais apporterait une protection dans tous les autres pays parties à l'accord ;**

- **que les brevets européens délivrés en anglais et en allemand désignant la France y prendrait effet avec une traduction en français des seules revendications (et non des**

¹ Voir également le rapport d'information n° 3093 (XI^{ème} législature) de nos collègues députés Daniel Garrigue et Pierre Lequiller au nom de la délégation pour l'Union européenne, « Pourquoi la France doit ratifier le protocole de Londres sur le brevet européen ».

descriptions, qui ne seraient pas traduites). En cas de litige, il y aurait traduction intégrale à la charge du titulaire du brevet.

Il convient de relever que l'accord de Londres stipule qu'il entrera en vigueur que si 8 Etats y ont adhéré, dont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Sept Etats ayant à ce jour ratifié l'accord, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, **la France subit de fortes pressions de ses partenaires pour ratifier à son tour ce texte, dont l'entrée en vigueur ne dépend plus que d'elle.**

La mission commune d'information considère que, tout en n'étant qu'une étape vers une harmonisation plus poussée propre à renforcer la compétitivité européenne dans l'économie de la connaissance, **la ratification du protocole de Londres s'impose comme un facteur de simplification et de réduction des coûts, notamment pour les PME.**

c) L'AII, un centre de décision économique public

Si la proposition des projets revient aux industriels privés, l'AII constitue néanmoins un réel centre de décision économique dans la mesure où ses choix en faveur de tel ou tel programme conditionnent largement la faisabilité financière de ce dernier.

Aussi est-il important que l'agence continue de disposer d'une masse financière critique qui lui permette d'apporter une contribution décisive au choix des entreprises. Tel est aujourd'hui le cas avec une dotation initiale de **1,7 milliard d'euros de crédits d'initiative pour la période 2006-2007**, l'objectif étant que l'agence dispose à moyen terme d'un milliard d'euros par an, une partie provenant des remboursements d'avances par les bénéficiaires.

Une telle capacité de décision publique est aujourd'hui nécessaire dans les secteurs innovants, comme les membres de la mission ont pu le constater au cours de leur déplacement sur le site grenoblois de **Crolles**. En effet, il ressort de cette visite que l'activité du pôle de recherche et de production de semi-conducteurs aurait pu se poursuivre si, à l'instar de ce qui a été décidé par l'Etat de New York, il avait existé en Europe une capacité publique à s'engager rapidement dans le soutien à la filière à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros.

Mais faute d'une telle décision, le démantèlement de l'alliance entre les industriels de Crolles est aujourd'hui envisageable.

Ce dernier exemple souligne l'importance de la réactivité des centres de décision publique et il convient de noter que, jusqu'à présent, l'AII, structure jeune et légère, a su en faire preuve.

3. L'amélioration nécessaire de l'image de l'entreprise dans l'opinion

Si la France connaît un certain dynamisme en matière de création d'entreprises, force est de constater que ces dernières souffrent encore, dans notre pays, d'un environnement culturel peu propice à leur développement.

a) Le poids des mentalités

En France, l'esprit d'entreprise est reconnu, mais il n'est pas la principale source d'inspiration des mentalités et des comportements.

Le premier aspect de cette exception française est le fait que comme l'indique une étude récente du cabinet Ernst & Young, il n'est pas de bon ton de faire fortune aux commandes d'une entreprise alors qu'il est tout à fait honorable de décrocher le gros lot au loto ou d'hériter. Un simple regard sur un récent sondage confirme ce phénomène : **à peine plus d'un tiers des Français se déclare favorable à la libre entreprise et à l'économie de marché contre 63 % en Pologne, 67 % en Grande-Bretagne, 70 % en Inde et au Canada, 71 % aux Etats-Unis et 74 % en Chine.** Cette méfiance inquiétante à l'égard du capitalisme contribue à brouiller l'image des entrepreneurs.

Ceux qui parviennent au sommet de leur entreprise ne suscitent ni admiration, ni fierté, mais plutôt un sentiment de défiance, d'envie ou, plus fréquemment encore, une forme de dédain devant le gain « capitaliste ». Tout se passe comme si l'on reprochait aux entreprises prospères de confisquer, à leur profit, la richesse nationale qu'elles contribuent à créer.

Il arrive même que des dirigeants apparaissent comme récompensés, à leur départ, alors qu'ils sont en situation d'échec économique.

De telles situations sont très dommageables et **le projet de loi bientôt mis en discussion, à propos des « parachutes dorés » mettra en place en droit français des règles de nature à dissuader ces pratiques.**

Un second aspect de cet état d'esprit est sans doute la crainte du risque et de l'échec. **En France, on n'apprend guère, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, que l'erreur fait partie intégrante du processus d'apprentissage et que l'on ne grandit qu'en surmontant les échecs ou en corrigeant ses erreurs.** Dans un rapport de l'an 2000 sur l'entrepreneuriat en France, un expert sur deux cite d'ailleurs le refus de l'échec comme un frein majeur au développement de l'esprit d'entreprise. Ce frein culturel était d'abord corroboré par le fait que jusqu'aux corrections introduites par la loi de sauvegarde des entreprises, le droit des faillites était très favorable aux chefs d'entreprise.

Plus généralement, la démarche entrepreneuriale s'inscrit en contradiction avec la vision statutaire de la société qui subsiste en France et dont découle directement l'immobilisme de certaines parties de la société.

b) Une action nécessaire à plusieurs niveaux

Dans le prolongement des actions déjà entreprises, plusieurs actions peuvent être menées.

Il convient de développer une culture de l'entrepreneuriat dans le cadre scolaire et universitaire :

- par des rencontres régulières avec des entrepreneurs, en élargissant à d'autres classes d'âge le module « découverte professionnelle » qui s'adresse aujourd'hui aux seuls élèves de 3^{ème} ;

- par le développement des formations en alternance et des passerelles entre l'entreprise et l'institution scolaire.

Dans le prolongement de la mission créée par l'Etat, il est essentiel que l'ensemble des forces vives concernées s'engage dans un travail de diffusion de la culture économique à l'endroit de l'ensemble de la société, qui pourrait suivre plusieurs lignes de force :

- **rappeler des réalités de base** telles que le fait que les salariés absorbent les deux tiers des richesses produites par les entreprises, moins d'un tiers constituant la marge de l'entreprise ;

- développer une relation positive à l'entreprise et non seulement défensive, afin d'éviter que, pour reprendre une expression de M. Denis Kessler, **les Français ne se découvrent attachés à leurs entreprises qu'à deux moments : lors de leur disparition et à l'occasion de leur rachat par des intérêts étrangers.**

II. L'ETAT RÉGULATEUR JURIDIQUE

Le développement de centres de décision en France passe par le maintien de ceux – français ou étrangers – actuellement installés sur le territoire et par un soutien au développement international des grands groupes français, dont l'enracinement constituera un vecteur de création de nouveaux centres de décision en France. Cette posture à la fois défensive et offensive ne doit cependant pas conduire à un repli protectionniste sur les frontières.

De façon rationnelle et pragmatique, il ne s'agit pas d'imposer une protection d'Etat et un « verrouillage » du marché national, au demeurant illusoire sur la durée, mais de **donner aux entreprises les moyens juridiques de consolider et pérenniser le contrôle de leur capital si elles le souhaitent, en particulier dans un contexte de réciprocité**. L'ouverture sur l'extérieur n'est pas antinomique avec de tels moyens, ainsi que l'illustre l'exemple néerlandais, d'autant qu'il n'existe guère d'instruments – autres que l'existence d'un contrôle majoritaire – permettant d'ériger des entreprises cotées en « forteresses ».

A. DES MESURES PROTECTRICES UTILES MAIS DE PORTÉE LIMITÉE

L'arsenal juridique offert par le droit des sociétés pour décourager d'éventuels prédateurs ne peut et ne doit pas offrir de protection absolue. Il s'agit simplement de gagner du temps pour éclairer le consentement des actionnaires afin qu'ils puissent prendre leurs décisions en toute connaissance de cause, et pour permettre à d'autres solutions d'apparaître.

1. La directive OPA : une transposition disparate et l'incursion de nouveaux dispositifs de protection

a) Une directive complexe assortie de trois grandes options

Après vingt années de travaux et l'échec de plusieurs versions (en particulier en 2001), la directive sur les offres publiques d'acquisition (« directive OPA ») a été adoptée le 21 avril 2004 au prix d'aménagements importants qui en ont fait une **directive « à la carte »**¹.

Outre les principes de l'offre publique obligatoire après le franchissement d'un seuil de capital et/ou de droits de vote, du prix équitable de l'offre, et des offres publiques de retrait (« *squeeze-out* ») et de rachat (« *sell-out* »), qui ne figuraient pas dans la législation de plusieurs Etats

¹ Pour davantage de précisions sur la genèse et le contenu de la directive, cf. le rapport de première lecture n° 20 (2005-2006) de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi sur les offres publiques d'acquisition.

membres¹ et constituaient de ce fait des avancées importantes, la directive comportait trois articles majeurs qui ont focalisé l'essentiel des débats :

– l'article 9 (**règle de passivité ou de neutralité du conseil d'administration**) : l'organe de direction ou d'administration de la société cible doit solliciter l'approbation ou la confirmation de l'assemblée générale des actionnaires avant de mettre en œuvre toute mesure susceptible de faire échouer l'offre, à l'exception de la recherche d'autres offres (recherche d'un « chevalier blanc »). Cette règle poursuit donc un objectif de neutralisation des défenses post-offre ;

– l'article 11 (**règle dite de la « percée »**) prévoit la neutralisation (inopposabilité ou suspension) des restrictions statutaires et conventionnelles au transfert de titres et à l'exercice des droits de vote, pendant la période d'acceptation de l'offre et jusqu'à son achèvement ;

– l'article 12 intitulé « *arrangements facultatifs* » (**options et exception de réciprocité**) ouvre aux Etats membres la faculté de ne pas imposer les dispositions des articles 9 et/ou 11 aux sociétés dont le siège social se trouve sur leur territoire. Ces sociétés doivent toutefois disposer du choix réversible d'appliquer ces deux articles. L'article 12 prévoit également une « exception de réciprocité », destinée à établir l'égalité des conditions entre le ou les initiateurs et la société visée, par laquelle une société cible peut ne plus appliquer les dispositions des articles 9 et/ou 11 lorsqu'elle fait l'objet d'une offre initiée, directement ou par un intermédiaire contrôlé, par une société qui n'applique pas des mesures équivalentes à ces articles.

La France a choisi un cadre de transposition qui se voulait équilibré avec un exercice différencié des options ouvertes par la directive. L'article 9 a ainsi été transposé, assorti de la clause de réciprocité, et l'article 11 a été laissé pour l'essentiel au libre-choix des sociétés. Deux mesures comprises dans le champ de l'article 11, déjà prévues par la doctrine de l'AMF, ont toutefois été transposées dans la loi : la suspension des clauses statutaires limitant le transfert de titres en période d'offre publique, et la suspension des clauses limitant l'exercice des droits de vote à l'issue d'une offre considérée comme réussie².

b) Des configurations de transposition dont la variété est un obstacle à la fluidité des offres

Dans un rapport publié le 21 février 2007, la Commission européenne a établi un **bilan de la transposition** de la directive dans les Etats membres, dans lequel elle rappelle que **le texte final de la directive s'est révélé relativement éloigné de ses objectifs initiaux**. Les choix de transposition

¹ La France s'illustre toutefois par un droit des offres publiques assez étoffé, le principe de l'offre publique obligatoire dès le franchissement du seuil de 33,3% des droits de vote ou du capital ayant par exemple été prévu dès 1989.

² Soit, aux termes de l'article 231-44 du règlement général de l'AMF, « lorsque l'initiateur de l'offre, agissant seul ou de concert, vient à détenir, à l'issue de celle-ci, **plus de la moitié** du capital ou des droits de vote de la société visée ».

réalisés dans les 17 Etats-membres qui, début 2007, avaient achevé le processus de modification de leur législation, et envisagés dans les 8 autres, sont présentés ci-après.

**Choix de transposition effectués ou envisagés
au sein de l'Union européenne en janvier 2007**

	Processus de transposition achevé	Application obligatoire de l'article 9	Application obligatoire de l'article 11	Exercice de la clause de réciprocité
Allemagne	Oui	Non	Non	Oui
Autriche	Oui	Oui	Non	Non (1)
Belgique	Non	Non	Non	Oui
Chypre	Non	Oui	Non	Oui
Danemark	Oui	Non	Non	Oui
Espagne	Non	Oui	Non	Oui
Estonie	Non	Oui	Oui	Non
Finlande	Oui	Oui	Non	Non
France	Oui	Oui	Non	Oui
Grèce	Oui	Oui	Non	Oui
Hongrie	Oui	Oui	Non	Oui
Irlande	Oui	Oui	Non	Non
Italie	Non	Non	Non	Oui
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Non
Lituanie	Oui	Oui	Oui	Non
Luxembourg	Oui	Non	Non	Oui
Malte	Oui	Oui	Non	Non
Pays-Bas	Non	Non	Non	Oui
Pologne	Non	Non	Non	Oui
Portugal	Oui	Oui	Non	Oui
Rép. tchèque	Non	Oui	Non	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Non	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Non
Slovénie	Oui	Oui	Non	Oui
Suède	Oui	Oui	Non	Non (1)

(1) : Application possible par les entreprises sur une base volontaire

Source : Commission européenne, rapport sur la transposition de la directive OPA, février 2007

Ces options de transposition ont donc été largement exercées, ce qui confirme *a posteriori* la difficulté de promouvoir une approche européenne commune sur ce sujet, et conduit (sous réserve de l'achèvement des transpositions en cours) au constat suivant :

- les options exercées par la France sont également le fait de la majorité des Etats membres si on les considère individuellement, et leur combinaison est partagée par une minorité substantielle, soit six autres Etats membres (Chypre, Espagne, Grèce, Hongrie, Portugal, Slovaquie). **La situation française est donc originale par rapport à ses principaux partenaires, mais n'est absolument pas marginale à l'échelle de l'Union**, contrairement à ce qui avait été avancé par certains observateurs lors de l'examen du projet de loi de transposition ;

- **18 Etats membres sur 25 ont choisi d'imposer la règle de neutralité du conseil d'administration (article 9 de la directive)**, qui ne constituait pas un concept nouveau pour 13 d'entre eux. L'introduction de la réserve de réciprocité dans plusieurs pays contribue à limiter la portée de cette règle et, selon la Commission, contrevient à l'objectif d'un marché ouvert des rachats d'entreprises ;

- **la grande majorité des Etats membres (22 sur 25) a laissé aux entreprises le choix d'appliquer ou non l'article 11**, ce qui représente 99 % de la capitalisation boursière de l'Union. La Commission européenne relève cependant que dans plusieurs pays (Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède), l'application volontaire de cette règle est dans les faits rendue difficile par des conditions strictes d'approbation par les actionnaires, en particulier par ceux qui bénéficient de droits de vote spécifiques ou multiples et sont donc les premiers concernés par l'application de l'article 11 ;

- **la majorité des Etats membres (14 sur 25) a transposé l'exception de réciprocité**, « mal-aimée » de la Commission, soulignant ainsi une aspiration dominante à une égalité des conditions de jeu et la compatibilité de cette règle avec le droit communautaire. Les justifications avancées par les Etats-membres ont été diverses, la plus fréquente (notamment en France) reposant sur la crainte d'une compétition des réglementations et de l'octroi d'un avantage indû aux pays où le management dispose des plus larges pouvoirs en période d'OPA.

On peut également mettre en évidence **quatre groupes de pays, selon leur plus ou moins grande « fidélité » à l'esprit de la directive :**

- **les trois pays baltes** (Estonie, Lettonie, Lituanie) **dont la transposition est la plus libérale**, c'est-à-dire guidée par la volonté de limiter au maximum les obstacles au marché des OPA, par l'application obligatoire des articles 9 et 11 et l'absence de réserve de réciprocité ;

- huit pays (Finlande, Irlande, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, et dans une moindre mesure l'Autriche) n'imposent que la règle de neutralité de l'article 9, mais n'ont pas retenu la réserve de réciprocité ;

- sept pays (Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Portugal, Slovaquie) se situent dans une position médiane compte tenu de l'exception de réciprocité (cf. *supra*) ;

- enfin **un groupe de sept pays** (Allemagne, Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne) **se révèle le plus « protectionniste »** par le cumul de l'exception de réciprocité et du caractère simplement facultatif des règles posées par les articles 9 et 11.

La directive OPA a cependant permis une réelle harmonisation « par le haut » sur le terrain de la transparence et de l'efficacité des prises de contrôle, avec les principes de l'offre publique d'achat obligatoire et de l'offre publique de retrait en cas de franchissement de deux seuils distincts de capital et/ou de droits de vote.

De même, le droit des actionnaires minoritaires d'exiger un rachat de leurs actions à un prix équitable (« *sell-out* ») constitue une contrepartie légitime au droit de retrait (en « forçant », selon le cas, la majorité ou la minorité des actionnaires), déjà connue en droit français mais que nombre d'Etats membres¹ ont importée à l'occasion de la transposition, et **contribue à renforcer les droits des minoritaires dans l'ensemble de l'Union européenne.**

Seuils d'OPA obligatoire et de retrait / rachat consécutifs à une OPA au sein de l'Union européenne

	Seuil d'OPA obligatoire en % du capital et/ou des droits de vote (DV)	Seuil d'offres de retrait ou de rachat en % du capital et/ou des droits de vote (DV)
Allemagne	30 % DV	95 % capital portant DV
Autriche	30 % DV	90 % capital et DV
Belgique	30 % DV	95 % capital et DV
Chypre	30 % DV	90 % capital et DV
Danemark	5 conditions cumulatives, dont la majorité des DV	90 % capital et DV
Espagne	30 % DV	90 % capital et DV
Estonie	Majorité DV	90 % capital et DV
Finlande	30 % DV	90 % capital et DV
France	33,33 % capital ou DV	95 % capital ou DV
Grèce	33,33 % DV	90 % DV
Hongrie	25 % ou 33, 33 % DV	90 % DV
Irlande	30 % DV	90 % capital et DV
Italie	30 % capital portant DV	95 % capital et DV
Lettonie	50 % DV	95 % DV (retrait) 90 % DV (rachat)
Lituanie	40 % DV	95 % capital et DV (retrait) 95 % DV (rachat)
Luxembourg	33,33 % DV	95 % capital et DV (retrait) 90 % DV (rachat)
Malte	50 % DV + 1 DV	90 % capital et DV
Pays-Bas	30 % DV	95 % capital et DV
Pologne	66 % DV	90 % capital et DV
Portugal	33,33 % DV	90 % capital et DV et 90 % DV soumis à l'offre
Rép. tchèque	40 % DV	90 % capital et DV
Royaume-Uni	30 % DV	90 % capital et DV
Slovaquie	33,33 % DV	95 % capital et DV
Slovénie	25 % DV	90 % capital et DV
Suède	30 % DV	90 % capital

N.B : En grisé figurent les seuils analogues à la France. Seule la condition principale de seuil d'OPA obligatoire est mentionnée.

Source : Commission européenne, rapport sur la transposition de la directive OPA, février 2007

¹ Dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovaquie.

L'examen des différents seuils d'offre publique de retrait au sein de l'Union européenne rappelés dans le tableau ci-dessus révèle que la France, avec un seuil de 95 %, se situe dans une position nettement minoritaire, **ce qui contribue à tempérer les critiques à l'encontre d'un abaissement à 90 %**, que le président de la mission d'information en sa qualité de rapporteur général a appelé de ses vœux à plusieurs reprises.

Dans son rapport précité, la Commission européenne émet une **conclusion à la tonalité négative** sur les effets des transpositions opérées. Elle souligne le risque que la règle de neutralité de l'organe de direction, telle qu'elle a été inscrite dans le droit des Etats membres (donc le plus souvent assortie de la réserve de réciprocité), n'aboutisse en réalité, par l'émergence de nouveaux obstacles, à un recul dans l'établissement d'un marché européen de la prise de contrôle de sociétés. Elle relève ainsi que « *le nombre d'Etats membres ayant transposé la directive dans un sens apparemment protectionniste est, contre toute attente, élevé* ».

Compte tenu de ces effets potentiellement négatifs, la Commission entend faire preuve d'une vigilance accrue sur l'application de la directive, et se réserve la possibilité d'avancer si nécessaire sa révision, prévue pour 2011. La mission d'information considère **qu'une telle révision constituerait une occasion opportune de préciser la portée de la clause de réciprocité**, qui a été retenue par la majorité des Etats membres et ne peut donc être ignorée.

c) Des moyens de défense contre les OPA qui demeurent variés

Les développements précédents illustrent que la plupart des grands pays européens, à l'exception notable du Royaume-Uni¹ et de la Suède, ont privilégié une approche ambivalente ou relativement « protectionniste » de la directive OPA, et **laissé à leurs entreprises résidentes d'assez larges facultés de défense**.

En France, la loi de transposition de la directive OPA fut l'occasion d'introduire un nouveau dispositif de défense, les « **bons d'offre** »², inspirés des « *right plans* » américains. Lorsqu'ils sont attribués et exercés, ces bons de souscription d'actions exercent un effet dilutif pour l'acquéreur et peuvent donc sinon faire échouer, du moins retarder la prise de contrôle et contraindre à la négociation.

Les **Pays-Bas**, dont la variété des moyens de défense est connue (cf. encadré ci-après), ne les ont pas remis en cause à l'occasion de la transposition (qui n'est toutefois pas finalisée).

¹ Le Royaume-Uni a transposé de façon plutôt libérale la directive, **en ne laissant subsister que les défenses préventives, relativement rares dans les sociétés britanniques**. Le gouvernement comme les acteurs économiques estiment que la City doit faire prévaloir l'intérêt des actionnaires sur d'éventuelles tentatives d'obstruction au succès d'une offre publique.

² Cf. supra l'analyse de l'étude de Ernst & Young sur l'actionariat et le contrôle des sociétés de l'indice SBF 120.

Les moyens de défense anti-OPA aux Pays-Bas

1 – Les dispositifs anti-OPA dans le droit néerlandais

La législation néerlandaise permet de protéger les actifs néerlandais contre certaines formes d'OPA par des moyens de défenses spécifiques, exerçables « à froid » (avant une OPA) ou « à chaud » (en période d'offre publique) :

- **Les actions préférentielles.** Le droit néerlandais des sociétés prévoit la possibilité d'émettre des actions nominatives préférentielles dites anti-OPA, conférant un droit de participation limité au bénéfice, qui ne doivent être libérées qu'à concurrence de 25 % de leur valeur nominale et sans que les actionnaires ordinaires disposent d'un droit préférentiel. Les statuts ou une décision de l'assemblée générale peuvent mandater un autre organe social pour prendre la décision d'une telle émission, pour une période de 5 ans maximum.

Ces actions peuvent être placées auprès d'une structure juridique considérée comme fiable et stable, telle qu'une **fondation** (« *stichting* », cf. *infra*), dont le conseil d'administration est majoritairement composé de membres indépendants. L'émission d'actions préférentielles pour un montant équivalent à celui des actions ordinaires a un **puissant effet préventif anti-OPA** dans la mesure où une offre réussie sur les actions ordinaires ne confère pas pour autant à l'initiateur le contrôle des droits de vote dans la société.

- **Les actions et parts de priorité.** Ce système confère aux détenteurs de ces titres des **pouvoirs spéciaux**, tels que l'approbation obligatoire de certaines décisions comme les nominations au conseil d'administration, l'émission ou le rachat d'actions, la modification des statuts ou la dissolution de la société.

- **Les moyens anti-OPA extra-statutaires.** Il est possible aux Pays-Bas de scinder les droits et bénéfices associés à une action en distinguant, d'une part, les droits de vote, et d'autre part, les droits patrimoniaux. Cette scission est effectuée par un **système de certification des actions**. Les actions sont détenues par une structure d'administration externe – l'« *administratiekantoor* » (bureau de la comptabilité) – qui émet des certificats en échange d'actions. **Le certificat ne confère pas de droits de vote** à l'assemblée générale à son détenteur mais porte uniquement des droits patrimoniaux. L'*administratiekantoor* exerce le droit de vote lié aux actions lors des assemblées générales et il distribue aux détenteurs de certificats les dividendes et bénéfices du titre. Les certificats peuvent être convertibles ou non en actions.

2 – L'échec des tentatives de limitation temporelle des moyens de défense

En décembre 2005, le ministre néerlandais de la justice a adressé pour avis au Parlement néerlandais un projet de loi prévoyant **d'interdire certains moyens de défense anti-OPA six mois après l'offre**, et de mettre fin aux dispositions statutaires appliquées par les entrepreneurs pour restreindre l'exercice de droits de vote des actionnaires en période d'offre. **Une majorité parlementaire s'est toutefois opposée à ce projet.**

L'introduction d'un projet de loi en matière de suspension (« *doorbraakregeling* ») **a également été refusée en juin 2006.** Ce projet précisait que, dès lors que l'initiateur de l'OPA détenait 75 % du capital, les moyens de défense anti-OPA perdaient leur effectivité six mois après la tentative d'OPA. Les associations d'actionnaires et d'investisseurs institutionnels ont regretté ce rejet mais l'ont perçu comme cohérent avec l'intention exprimée dans d'autres pays européens de ne pas limiter les mesures anti-OPA.

Le projet de loi de transposition de la directive sur les OPA a été adopté le 24 octobre 2006 par l'Assemblée nationale. La plupart des partis politiques ont voté en faveur du projet, qui a ensuite été envoyé au Sénat en mai 2007. Le Sénat n'ayant qu'un pouvoir d'approbation ou de rejet global, il est très vraisemblable que les options de transposition ne seront pas remises en cause.

3 – Un impact cependant vraisemblablement limité sur les décisions de localisations des sièges sociaux

Ces dispositifs déterminent un droit applicable aux valeurs mobilières de l'entreprise mais **ils n'indiquent pas nécessairement le lieu d'exercice effectif du pouvoir de décision** et la localisation des emplois du siège social ou centre de décision.

Cela est d'autant plus vrai lorsqu'ils sont activés ou mis en place « à chaud » lors d'une OPA, en tant que véhicule juridique et financier dans lequel sont placés les actifs à protéger. Par exemple, la fondation mise en place par Arcelor aux Pays-Bas lors de l'offre de Mittal n'a pas eu d'impact sur la localisation du siège social d'Arcelor, qui est resté au Luxembourg.

Hors OPA, il est certain qu'une législation favorable et protectrice représente une incitation à implanter un siège social. Cependant, cet élément reste d'importance secondaire.

Sources : AFII ; mission économique de La Haye

Rares sont les dispositifs durablement efficaces contre les OPA.

Le juge – en France mais aussi dans d'autres pays – est enclin à désamorcer les obstacles trop élevés au libre-jeu des offres et des surenchères, et la Commission européenne comme la CJCE¹ se montrent vigilantes sur les « *golden shares* »² et les prérogatives de l'Etat destinées à faire obstacle à des prises de contrôle.

De fait, les opérations de rapprochement connaissent un cycle ascendant depuis 2004 dans un contexte économique particulièrement porteur³, et **2006 fut à cet égard une année record⁴ avec plus de 37.000 fusions et acquisitions**, représentant un montant évalué à 3.800 milliards d'euros... **En Europe, le marché a quasiment doublé durant les cinq premiers mois de 2007** par rapport à la période équivalente de 2006, avec 934 milliards de dollars de transactions. Ce mouvement est en particulier alimenté par les opérations sur de grandes entreprises cotées par des fonds d'investissement, qui n'envisagent plus nécessairement un retrait consécutif de la cote.

¹ Cf. infra les développements sur le principe « une action – une voix ».

² Ainsi au Royaume-Uni, les « *golden shares* » ont été introduites dans les statuts d'une soixantaine de sociétés privatisées au cours des années 1980 et 1990, avec pour volonté de rendre les privatisations politiquement acceptables, d'assurer une transition en douceur entre secteur public et concurrence, et, de protéger certains intérêts vitaux.

Depuis une condamnation du gouvernement britannique par la CJCE en mai 2003 (à propos de la British Airports Authority), **le nombre de golden shares est en diminution constante.** Bien que le décompte précis soit difficile à établir et se heurte à une certaine inertie de l'administration britannique, le National Audit Office (NAO) estime que les sociétés dans lesquelles le gouvernement maintient aujourd'hui ce type de droits sont **soit des sociétés à capitaux intégralement publics, soit des sociétés du secteur de l'armement ou présentant des enjeux pour la sécurité nationale** (tels que les chantiers navals de Devonport, British Energy, BAE Systems et Rolls Royce). Les sociétés dans lesquelles l'Etat détient ces droits spéciaux ont aussi été explicitement exclues du champ d'application de la transposition de la directive OPA, montrant que **le procédé ne tombe pas totalement en désuétude.**

³ Dans lequel se cumulent l'abondance des liquidités, des valorisations attractives et des taux d'intérêt modérés.

⁴ Selon les données collectées par la société d'information financière Thomson Financial.

Les fusions « entre égaux » : mythe ou réalité ?

La métaphore du « mariage entre égaux » est parfois utilisée par les dirigeants des sociétés parties à une opération de rapprochement comme gage d'un climat de confiance et d'apaisement, propice à la croissance future et à l'épanouissement des salariés de la nouvelle entité. L'examen des faits montre cependant que **cette formulation relève le plus souvent de la rhétorique diplomatique, de l'« habillage » ou de l'autosuggestion, plutôt que de la réalité économique et juridique.**

Certaines opérations de grande envergure ont ainsi été présentées sous cet angle : Daimler et Chrysler, Alcatel et Lucent, Seita et Tabacalera, Vivendi et Universal, AOL et Time Warner... M. Lakshmi Mittal avait même annoncé que l'offre non sollicitée de sa société sur son concurrent Arcelor constituait « *quasiment une fusion entre égaux* ».

Au sens strict, une fusion paritaire suppose la réunion d'un certain nombre de critères : un capital issu à parité des deux entités fusionnées, des organes de direction composés en nombre égal de membres des sociétés d'origine, un comité de direction et un management qui ne soient pas marqués par l'influence prédominante d'une des deux entités, ou des synergies de coûts et éventuelles suppressions d'emplois, marques et enseignes équitablement partagées.

Les opérations qui correspondent à ce schéma sont cependant rarissimes. Selon M. Philippe Monin, professeur à l'École de management de Lyon, on ne dénombre que 45 cas de cette nature sur 90.480 analysés sur la période 1985-2001, soit **seulement 0,05 % de l'échantillon...** Un cadre initialement paritaire peut également céder progressivement la place à une domination plus explicite, les structures s'adaptant à la réalité économique. Le plus souvent, **la réalité juridique et financière est distincte du discours** et la fusion égalitaire est infirmée par des indices tels que la parité de fusion, le lieu du siège social ou la répartition des gains de productivité.

Ainsi que le souligne également M. Philippe Monin, « *le postulat égalitaire fonctionne comme un mythe fondateur destiné à légitimer l'opération auprès des parties prenantes internes et externes, à résoudre la question complexe de l'évaluation des contributions de chacun, et à éluder la question du pouvoir* ». La fusion entre égaux répond ainsi essentiellement à un **objectif psychologique** : ménager les susceptibilités et les egos des dirigeants, ne pas stigmatiser la partie « perdante » ni susciter l'hostilité du pays d'origine de la cible (en cas de fusion internationale), mieux garantir l'intégration des salariés et le respect de la culture de la société absorbée. Sur le plan financier, elle permet également à l'offrant de s'abstenir de proposer une substantielle prime de fusion.

Ce paravent serait relativement accessoire s'il se révélait efficace, ce qui n'est plutôt pas le cas, ainsi que le constatent MM. Augustin Landier et David Thesmar dans leur ouvrage « *Le grand méchant marché – Décryptage d'un fantasme français* ». Les auteurs se fondent sur plusieurs études américaines réalisées à la fin des années 90 pour illustrer que **sur le long terme, les OPA hostiles dominent largement en efficacité et en création de valeur les fusions orchestrées par le management** : le rendement de l'action dans les années qui suivent le rapprochement est supérieur et les parts de marché sont mieux préservées.

Les raisons de ce constat *a priori* surprenant sont variées. Dans les fusions amicales, les dirigeants en place de la société cible tendent à préserver leur position en échange d'un prix d'acquisition plus bas, la cohabitation pacifique initialement prévue peut « dégénérer » après quelques mois, les actionnaires sont « mis devant le fait accompli », les synergies ne sont pas pleinement exploitées. **Le caractère parfois artificiel et contre-productif de la construction paritaire se révèle à l'épreuve de la compétition et de la prise de décisions stratégiques.**

Mais si la plupart des dispositifs de défense ne font que retarder la réussite de l'offre, **ils peuvent aussi contribuer à la porter à un coût excessif au regard de la valeur intrinsèque de la cible, compromettant la**

rentabilité à moyen terme du futur ensemble. De fait, les fusions considérées comme réussies ne représentent qu'une part très minoritaire des opérations¹, ces échecs s'expliquant par de multiples facteurs, stratégiques, financiers (synergies de coûts et de revenus insuffisantes), organisationnels, commerciaux ou culturels.

Les sociétés peuvent s'épargner une coûteuse bataille boursière en ayant recours à une offre présentée comme « amicale », c'est-à-dire négociée entre les deux exécutifs concernés. Les « fusions entre égaux » sont supposées s'inscrire dans cette démarche de pacification des opérations de concentration sectorielle, mais la réalité incite à la circonspection : **les « vraies » fusions entre égaux sont très rares et l'égalité affichée n'est pas le meilleur gage de réussite. Ces opérations, perçues comme plus « civilisées » voire plus « morales », ne sont dans les faits pas plus efficaces que les OPA hostiles.**

2. Les actions à droit de vote multiple : une extension nécessaire

a) La préférence communautaire pour la stricte proportionnalité du capital et des droits de vote

Au début des années 1990, lors de l'élaboration de la proposition modifiée de cinquième directive européenne visant à harmoniser les règles applicables aux sociétés par actions², la Commission européenne s'était interrogée sur l'opportunité de légiférer et d'instaurer une limitation des écarts possibles par rapport au principe de proportionnalité³, mais cette proposition a été abandonnée⁴.

¹ Selon une enquête menée par le cabinet HayGroup en 2007, **seules 9 % des fusions seraient considérées comme de « totales réussites » au regard des objectifs fixés.** Ce résultat doit toutefois être nuancé, selon le niveau escompté d'adéquation entre objectifs et résultats et le terme fixé pour le mesurer (la réussite de certains rapprochements est susceptible de n'apparaître que sur le long terme).

² Deuxième modification à la proposition de cinquième directive du Conseil fondée sur l'article 54 du Traité CEE concernant la structure des sociétés anonymes et les pouvoirs et obligations de leurs organes, JO C 7 du 11 janvier 1991.

³ Au sens large, les exceptions à ce principe comprennent non seulement les actions à droit de vote multiple, mais également les catégories distinctes d'actions, les actions sans droit de vote, les clauses de plafonnement des droits de vote ou du capital, les actions de priorité, les « golden shares » (cf. infra) et les certificats de dépôt.

⁴ L'article 33 de la proposition de cinquième directive présentée par la Commission avait établi une règle selon laquelle « le droit de vote de l'actionnaire est proportionnel à la quotité du capital souscrit représentée par l'action. [...] **Les législations des Etats membres peuvent autoriser les statuts à permettre une limitation ou une exclusion du droit de vote pour des actions auxquelles sont accordés des avantages patrimoniaux spéciaux. De telles actions ne peuvent être émises que jusqu'à concurrence de 50 % du capital souscrit.** Si les obligations liées à de telles actions ne sont pas intégralement exécutées par la société, les détenteurs de ces actions acquièrent, proportionnellement à la quotité du capital souscrit représentée par ces actions, un droit de vote égal à celui des autres ».

Plus récemment, à l'occasion de l'élaboration du projet de directive relative aux OPA, le groupe de haut niveau d'experts en droit des sociétés¹, présidé par M. Jaap Winter et qui a travaillé pour la recherche d'une position de conciliation sur ce projet, **a prôné un retour au strict respect du principe « une action – une voix ».**

La Commission a lancé en septembre 2006 un appel d'offres remporté par la société ISS Europe et le cabinet d'avocats Sherman & Sterling LLP, pour la réalisation d'une **étude sur la proportionnalité entre propriété et contrôle** dans les sociétés européennes cotées qui a été remise le 18 mai 2007. Bien qu'elle demeure sur le fond hostile aux dispositions qui contreviennent au principe de proportionnalité, **la Commission européenne a quelque peu infléchi sa position et pourrait s'orienter vers l'adoption d'une simple recommandation à la fin de l'année 2007, sans interdire purement et simplement la non-proportionnalité.**

En droit français, l'article L. 225-122 du code de commerce, introduit par la loi du 24 juillet 1966, **impose un principe de proportionnalité des droits de vote au montant du capital détenu, sauf certaines exceptions permises par la loi** que sont la suppression du droit de vote de l'actionnaire qui réalise un apport en nature pour la résolution relative à cet apport, la limitation du nombre de voix dont dispose chaque actionnaire, les actions à dividende prioritaire sans droit de vote, et le droit de vote double (cf. *infra*).

b) Une non-proportionnalité qui ne constitue pas une entrave substantielle à la « démocratie actionnariale »

Pour les partisans du principe « une action - une voix », les exceptions au principe de proportionnalité constituent un obstacle au principe de libre circulation des capitaux en entravant les prises de contrôle, et sont contraires à une gouvernance démocratique des entreprises.

Les tenants d'un capitalisme industriel font valoir à l'inverse que le présupposé démocratique « une action – une voix » n'est pas justifié. De fait, un principe authentiquement démocratique ne serait pas celui « une action – une voix » mais **plutôt « un homme – une voix »**, qui était très pratiqué au XIX^e siècle². Ils appellent de leurs vœux la mise en œuvre de politiques structurelles à long terme au sein des sociétés, ce qui nécessite un actionariat stable pour les mener.

Lors de son audition par la mission d'information le 19 octobre 2006, **M. Henri de Castries, président du directoire d'Axa, a ainsi contesté une conception anglo-saxonne de la démocratie actionnariale**, qui participerait de la « culture de l'instantanéité » et reposerait exclusivement sur le principe « une action – une voix ».

¹ Rapport du Groupe de haut niveau d'experts en droit des sociétés sur des questions liées aux offres publiques d'acquisition, Bruxelles, 10 janvier 2002.

² Cette règle se retrouve encore aujourd'hui en France dans les sociétés anonymes coopératives ou les sociétés d'intérêt général comme les offices d'habitation à loyer modéré.

Rappelant qu' « *un certain nombre d'exemples récents montrent que les décisions de long terme sur le capital des entreprises sont prises par des gens qui très souvent sont actionnaires depuis la veille et ne le seront plus le lendemain* », il a considéré qu' « *il n'est pas illégitime, parce qu'une entreprise n'est pas seulement du capital mais est aussi axée autour de clients et de collaborateurs, que les droits des actionnaires en matière de pouvoir de décision sur ce qui engage le long terme des entreprises soient proportionnels à la durée de leur présence dans le capital* ».

Lors de son audition par la mission d'information le 8 février 2007, **M. Christian Streiff, président du directoire de Peugeot SA**, a également déclaré être un fervent partisan de toutes les initiatives permettant de stabiliser l'actionnariat, la présence d'actionnaires sur le long terme étant, à ses yeux, un gage de réussite pour l'entreprise en général et PSA en particulier.

Prenant appui sur l'exemple du groupe allemand Thyssen-Krupp, dont il est administrateur, il a rappelé que « *les décisions industrielles se prennent à long terme, mêmes dans des industries rapides comme celle du semi-conducteur* », et que « *dans le domaine industriel, on entreprend moins à long terme lorsque l'on doit s'inquiéter des perspectives du prochain trimestre* ». **Il a, dès lors, considéré que les mesures qui augmentaient les droits de vote en fonction de la durée de l'actionnariat, étaient « extrêmement positives** », et s'est dit favorable à une augmentation du ratio de droit de vote au-delà de deux, à l'instar de la réglementation de certains pays d'Europe du nord (cf. *infra*).

Plus précisément, quatre types d'arguments peuvent être invoqués en faveur des droits de vote multiples :

- **ils permettent d'accroître l'influence des actionnaires « historiques », comme contreponds aux dirigeants** qui disposent d'un avantage structurel en termes d'information et de décision sur la gestion de la société. Ils contribuent à renforcer la capacité de ces actionnaires, au sein de l'assemblée générale ou du conseil d'administration (où ils sont généralement représentés), à valider ou à remettre en question les orientations du management ;

- ils favorisent la présence d'actionnaires forts et dont l'engagement sur le long terme constitue pour l'entreprise la garantie d'un financement pérenne et d'une stratégie créatrice de valeur ;

- **les droits de vote multiples ne contreviennent pas au gouvernement d'entreprise**, dès lors que leurs modalités d'attribution et leur impact sur la structure de l'actionnariat sont transparents et accessibles pour l'ensemble des investisseurs. *A contrario*, imposer le principe « une action – une voix » constituerait une incitation à recourir davantage aux structures complexes et pyramidales, qui rendent plus opaque l'identification des titulaires réels du contrôle ;

- ils ne constituent pas forcément une « pilule empoisonnée » contre les OPA, ainsi que l'illustre le cas de la Suède, où les fusions et acquisitions (hostiles ou amicales) ne sont pas moins fréquentes que dans d'autres Etats de niveau de développement équivalent. Ils contribuent plutôt à accroître la probabilité d'une offre négociée, plus favorable aux actionnaires et incluant une « prime de contrôle » conforme aux principes du marché.

c) De nombreuses exceptions au principe de proportionnalité existent en Europe, dans les limites de la jurisprudence sur les « golden shares »

La capacité d'innovation du droit des sociétés a été utilisée au XX^e siècle avec l'introduction d'actions à droit de vote multiple en France¹ et dans d'autres pays d'Europe².

Cette liberté a été momentanément bridée pour les sociétés anonymes qui, aux termes de l'article L. 225-123 du code de commerce, ne peuvent accorder à leurs actionnaires qui remplissent certains critères objectifs qu'un **droit de vote double** pour récompenser leur fidélité³. **Les actions à droit de vote multiple n'ont été admises que dans la forme sociale particulière des sociétés par actions simplifiées (SAS)**, à laquelle il est interdit de faire appel public à l'épargne⁴.

Les « parts de fondateur » ou « parts bénéficiaires », introduites par la loi du 23 janvier 1929⁵, **sont également en voie de disparition**, depuis que la loi sur les sociétés commerciales de 1966 en a prohibé l'émission de nouvelles. Remises en échange d'apports en nature faits par certains fondateurs de la société et convertibles ultérieurement en actions, elles

¹ La loi du 16 novembre 1903 avait autorisé les sociétés à créer des **actions de priorité, qui pouvaient comporter un droit de vote multiple** : « sauf disposition contraire des statuts, les actions de priorité et les autres actions ont dans les assemblées un droit de vote égal ».

Mais certains abusèrent de cette liberté et il s'ensuivit dans les milieux financiers, une hostilité aux actions à droit de vote multiple. La loi du 13 novembre 1933 a alors prohibé la création de telles actions à l'exception des actions à droit de vote double.

² Les actions à droit de vote multiple ont toutefois été abolies en Italie, en Autriche, en Espagne et en Allemagne.

³ Selon l'article L. 225-123 du code de commerce, les statuts peuvent attribuer un droit de vote double à toutes les actions antérieurement libérées qui sont conservées sous la forme nominative (avec inscription dans les livres de la société) pendant deux ans au moins.

⁴ L'article L. 227-1 du code de commerce relatif à la SAS exclut expressément l'article L. 225-122 (cf. supra) du même code du régime applicable à la SAS.

⁵ Dont l'article premier dispose notamment :

« Les sociétés commerciales par actions peuvent créer, attribuer et émettre, soit lors de leur constitution, soit ultérieurement, des titres négociables, sous le nom de « parts de fondateur » ou de « parts bénéficiaires ».

« Ces titres, qui sont en dehors du capital social, **ne confèrent pas à leurs propriétaires la qualité d'associé. Mais il peut leur être attribué, à titre de créance éventuelle contre la société, un droit fixe ou proportionnel dans les bénéfices sociaux.** (...)

« **Il peut exister, dans une même société, différentes catégories de parts de fondateur ou de parts bénéficiaires, pourvues de droits inégaux** ; chaque catégorie forme une masse distincte.

« Les droits des propriétaires de parts sont déterminés dans les statuts de la société par actions ou dans la délibération ultérieure de son assemblée générale portant création des parts ».

donnent droit à une partie des bénéfices de la société, mais **ne constituent pas un droit de propriété sur le capital**, sauf éventuellement sur les bons de liquidation, et ne donnent aucun pouvoir de décision dans la gestion de la société. **Différentes catégories de parts de fondateur, portant des droits inégaux, pouvaient être émises et attribuées.**

Les législations nationales de nombreux pays en Europe¹ (Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède, Danemark) **autorisent les actions à droit de vote multiple**. En Finlande, les droits de vote peuvent ainsi atteindre vingt fois la part détenue dans le capital. De nombreux Etats membres ont également introduit des « actions spécifiques » ou « *golden shares* », par lesquelles les Etats membres, au travers de la détention d'une action dans le capital des sociétés privatisées, agrément des prises de participation, nomment des représentants de l'Etat au sein des organes sociaux ou peuvent s'opposer à la cession d'actifs.

Cette expression ultime de la distorsion entre la détention du capital et le pouvoir politique au sein des assemblées d'actionnaires a suscité une **réaction de la CJCE, qui par trois arrêts du 4 juin 2002², a clairement posé les limites dans lesquelles peuvent être créées des « golden shares »³.**

Selon la CJCE, de telles dispositions portent atteinte au principe de libre circulation des capitaux posé par les articles 56 et suivants du Traité CE, à moins qu'elles ne soient justifiées par l'une des raisons énumérées à l'article 58 du même traité, ou par des **raisons manifestes d'intérêt général** telles que définies dans la jurisprudence « *Cassis de Dijon* », et qu'elles soient **souhaitables pour atteindre l'objectif fixé, nécessaires et proportionnelles⁴**. La jurisprudence de la CJCE formulée dans ces trois arrêts concerne avant tout les dispositions nationales qui peuvent donner à un Etat membre le contrôle d'entreprises privatisées.

¹ Dans un rapport de mars 2005 sur l'application du principe « une action – une voix » en Europe, le cabinet Deminor estimait à **65 % la part des sociétés cotées qui appliquaient ce principe**, dont 97 % pour l'Allemagne, 31 % pour la France, 59 % pour la Suisse et l'Espagne, 88 % pour le Royaume-Uni, 14 % pour les Pays-Bas et 25 % pour la Suède.

² CJCE, 4 juin 2002, Commission CE c/République française ; Commission CE c/République portugaise ; Commission CE c/Royaume de Belgique.

³ Sur ce point, cf. également infra IV. b. 2. c.

⁴ Le décret français n° 93-1298, qui accordait à l'Etat français une action spécifique dans la société Elf Aquitaine, et la loi portugaise n° 11/90, qui permettait notamment à la République portugaise de réduire l'influence des investisseurs étrangers sur les sociétés privatisées, ont été considérés en vertu de ce principe juridique comme des infractions à la libre circulation des capitaux. Seules les deux réglementations belges qui accordaient des actions spécifiques à l'Etat dans la Société nationale des transports par canalisation et dans Distrigaz ont été considérées comme compatibles avec la libre circulation des capitaux. Le droit de s'opposer aux décisions accordé au ministre dans le cadre de ces deux réglementations a également été considéré comme étant en interférence avec l'article 56 mais justifié pour des raisons de sécurité publique et à la mesure de l'objectif visé.

A cet égard, le fait que l'opposition doive être déclarée dans un certain délai, sous une certaine forme et uniquement pour certaines raisons, et qu'elle soit contrôlable par les juridictions a joué un rôle déterminant. Dès lors, selon la Cour, l'interférence avec la libre circulation des capitaux causée par ces réglementations était limitée à l'ampleur nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

Des voix se sont élevées, en particulier au Parlement européen, pour que la CJCE étende sa jurisprudence relative aux « *golden shares* » aux actions à droit de vote multiple, et constate que ces actions restreignent la libre circulation des capitaux sans que cette restriction ne soit compensée par des raisons d'intérêt général. Cependant, **le droit positif européen, et notamment la directive OPA ne permettent pas une telle extension de cette jurisprudence** qui doit être circonscrite aux « *golden shares* ».

Le libre jeu des offres et surenchères en matière d'offres publiques d'acquisition est considéré comme étant au cœur du principe de libre-circulation des capitaux. Les actions à droit de vote multiple ne peuvent cependant être réellement considérées comme une entrave à celle-ci.

Tout d'abord, en droit français, tout actionnaire qui viendrait à détenir, seul ou de concert¹, plus du tiers des titres de capital ou des droits de vote est tenu de déclencher une OPA sur l'intégralité des titres de capital et des titres donnant accès au capital ou aux droits de vote. En conséquence, **un actionnaire ne peut disposer de plus du tiers des droits de vote, faute de quoi il est tenu de déclencher une offre d'achat**².

Les prises de contrôle restent en tout état de cause toujours possibles dès lors qu'un ou plusieurs actionnaires détenant le contrôle sont disposés à céder leurs titres. Le droit de vote multiple permet de donner le contrôle à un actionnaire de référence qui détient moins de la majorité du capital social.

d) Les actions à droit de vote multiple, dans le respect de la transparence, peuvent contribuer à stabiliser l'actionnariat

La nécessaire stabilité de l'actionnariat peut être facilitée par des actions à droit de vote multiple. Les deux logiques de proportionnalité et de vote plural devraient pouvoir cohabiter au sein de l'Union européenne. Il apparaît légitime de ne pas supprimer la possibilité d'offrir au marché des instruments innovants et variés comme les actions à droit de vote multiple, **l'essentiel étant que la liberté contractuelle soit assortie d'une obligation de transparence et d'information des actionnaires sur le contenu des statuts.**

Rien ne s'oppose, tant en droit communautaire qu'au regard de nos principes fondamentaux, à la réintroduction en droit français des sociétés cotées de cette exception au principe de proportionnalité, qui compléterait utilement les flexibilités déjà permises par le droit français en ce qui concerne la limitation du droit de vote³ ou sa suppression possible pour les actions de préférence⁴ dans la limite d'une quotité limitée du capital social.

¹ Au sens de l'article L. 233-10 du code de commerce.

² Certes cette disposition ne s'applique pas à un actionnaire disposant déjà du contrôle d'une société, qui par l'introduction du droit de vote multiple pourrait réduire sa participation en capital sans réduire sa participation en droit de vote.

³ Article L. 225-125 du code de commerce.

⁴ Article L. 228-11 du code de commerce.

Le mécanisme législatif pourrait prendre des formes variées comme en témoignent les exemples étrangers. Il pourrait être imaginé comme en droit finnois qu'un droit de vote multiple puisse être attribué dans la limite de **vingt droits par action**, ou comme en droit suédois¹ dans la limite de dix droits par action. Il serait sans doute préférable de fixer un principe général en fixant une limitation du multiple (droit suédois par exemple) ou de la quotité de droit de vote à laquelle les actions à droit de vote multiple permettent d'accéder.

Le nouveau régime légal pourrait être très général et permettre aux sociétés soit de constituer des catégories d'actions à droit de vote multiple (**attachement du droit à l'action**), soit de donner accès à tous les actionnaires qui rempliraient certaines conditions objectives (**attachement du droit à l'actionnaire**). Ces deux voies présentent les avantages et inconvénients suivants.

(1) Attacher le droit à l'action

Le principal **avantage** de l'utilisation des catégories d'actions est de limiter la quotité d'actions affectées par les droits de vote multiples via une émission réservée. L'utilisation des catégories d'actions permettrait de jouir d'une **grande flexibilité dans l'aménagement du droit de vote, et de le combiner avec des droits à dividende majoré ou réduit**.

En revanche, l'existence de catégories d'actions nuirait à la liquidité de ces titres puisqu'il faudrait utiliser une seconde ligne de cotation pour pouvoir les négocier sur un marché boursier. Cet inconvénient doit toutefois être relativisé. Ainsi en Suède les actions de « catégorie A », qui donnent droit à un droit de vote multiple, sont souvent non cotées.

D'autres modifications corrélatives seraient souhaitables, comme la **suppression du rapport des commissaires aux avantages particuliers** en cas d'émission réservée dans les sociétés fermées, notamment pour faciliter les opérations de capital-investissement. Il pourrait à tout le moins être permis aux actionnaires d'y renoncer. Les textes actuels relatifs aux actions de préférence nécessiteraient également d'être aménagés pour permettre que leurs titulaires puissent souscrire, en cas d'augmentation de capital avec maintien du droit préférentiel de souscription (DPS), **à des actions de préférence ayant les mêmes caractéristiques**.

¹ Les différentes catégories d'actions doivent figurer dans les statuts, qui peuvent stipuler soit qu'un certain nombre d'actions, soit qu'un certain pourcentage des actions, doit être d'une catégorie déterminée. En général, les différences concernent notamment le nombre de voix par action, le droit aux dividendes et de distribution lors de la liquidation de la société. Il arrive également que ces actions donnent un droit préférentiel de nommer un certain nombre d'administrateurs. La possibilité de créer des différences entre actions est limitée par la loi ; **une action ne peut pas avoir une valeur de vote supérieure à dix fois la valeur de vote d'une autre action**. Par ailleurs, il n'est pas possible de déposséder les actionnaires d'une certaine catégorie d'actions du droit de participer à l'assemblée générale ou du droit de désapprouver une décision de l'assemblée générale. En outre, **des actions sans droit de vote ne peuvent pas être émises**.

A l'instar des dispositions relatives aux actions à dividende prioritaire sans droit de vote¹, un tel aménagement ne soulèverait pas de difficulté juridique, notamment au regard des dispositions de la deuxième directive européenne sur les sociétés², qui prévoit qu'un DPS est attaché aux titres de capital, mais n'exclut pas l'aménagement de ce droit.

L'existence d'une catégorie d'actions entraînera le respect des dispositions relatives à la protection des droits attribués aux catégories d'actions, en particulier **l'autorisation de l'assemblée spéciale** pour toute décision de l'assemblée générale tendant à modifier leurs droits³.

Enfin, ces catégories d'actions à droit de vote multiple entreraient **dans le champ d'application de la directive OPA**. Toutefois, les dispositions prévues dans son article 11⁴ étant **facultatives**, les nouvelles dispositions législatives pourraient prévoir la même liberté que celle aménagée lors de la transposition française de cette directive en laissant les sociétés prévoir des clauses statutaires désactivant les droits de vote multiple dans certaines circonstances.

(2) Attacher le droit à l'actionnaire

Cette option présenterait l'avantage de placer le droit de vote multiple « à la française » **hors du champ d'application de la directive OPA**, et donc du mécanisme de suspension des droits de vote multiples, dans la mesure où la directive, aux termes de son article 2, ne concerne que « *les titres inclus dans une catégorie séparée et distincte et conférant chacun plus d'une voix* ». La justification de cette exception résulte sans doute du fait que tous les actionnaires ont vocation à bénéficier des droits de vote multiples dans les conditions prévues par les statuts, comme actuellement en droit français avec le droit de vote double.

Ces droits n'étant pas particuliers à une catégorie d'actionnaires, la modification des statuts sur ce point pourrait se faire **aux conditions de quorum et de majorité de droit commun**.

Le droit de vote multiple attaché à la personne nécessiterait cependant l'identification des actionnaires, et donc une **mise au nominatif** des titres qui a déjà fait l'objet de vives critiques par les investisseurs. Le droit de vote multiple étant attaché à la personne de l'actionnaire, la cession de l'action par l'actionnaire qui en bénéficie emporterait la disparition de ce droit.

¹ Article L. 228-35 du code de commerce.

² Deuxième directive 77/91/CEE du Conseil du 13 décembre 1976 tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les Etats membres des sociétés au sens de l'article 58 deuxième du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

³ Article L. 225-99 du code de commerce.

⁴ Qui prévoit que « les titres à droit de vote multiple ne donnent droit chacun qu'à une voix à l'assemblée générale des actionnaires qui arrête des mesures de défense, quelles qu'elles soient ».

Au total, la mission d'information estime que la création de catégories d'actions à droit de vote majoré et à dividende réduit doit être réintroduite dans le droit français des sociétés. Cette formule bénéficie, par rapport à l'approche centrée sur la personne de l'actionnaire, **d'une plus grande transparence et pérennité**, et les exemples nordiques montrent que les marchés financiers pourraient très bien admettre la cotation simultanée de plusieurs lignes d'actions de catégories différentes pour un même émetteur.

B. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DU DROIT FRANÇAIS

La concurrence entre les territoires ne concerne pas seulement le droit fiscal ou le droit du travail mais les systèmes juridiques dans leur ensemble. Il est impératif dans cette perspective de savoir adapter certains outils juridiques, voire de les introduire en droit français lorsque leur absence oblige parfois les agents à développer hors de France certaines opérations : tel est le cas du droit des fondations ou de la reconnaissance des groupes de sociétés.

On peut rattacher à cette préoccupation d'articulation entre systèmes juridiques différents, la question des enjeux juridiques de la dissociation entre siège statutaire et siège réel.

1. Le droit des fondations comme moyen de préservation de l'intégrité des entreprises

Les développements précédents sur le contrôle des sociétés de l'indice SBF 120 et sur la fiscalité et le droit des sociétés néerlandais ont illustré **le rôle important joué par les fondations (« *stichting* »), notamment celles de type « *administratiekantoor* », dans la protection du capital et des intérêts des sociétés hollandaises ou non-résidentes** dont la holding de tête est immatriculée aux Pays-Bas sous forme BV¹ ou NV.

Sur la place de Paris, la filiale Euronext du groupe Euronext-NV, ST Microelectronics (avec la « *Stichting Continuïteit ST* »²), ou le groupe Renault-Nissan (avec la « *Fondation Stichting Preference Shares Renault-Nissan* ») ont recours à de telles fondations, au profit desquelles peuvent être émises des actions de préférence et dont le conseil d'administration est composé de membres indépendants. Les *administratiekantoor* sont quant à eux non pas attributaires mais **émetteurs de certificats sans droit de vote** en échange d'actions dont ils exercent les droits de vote.

La *stichting* de droit néerlandais régit l'affectation de biens à la réalisation d'une œuvre, mais contrairement à la fondation de droit français, peut être à but lucratif ou non. La distribution des profits doit avoir un objet

¹ *Equivalent de la société à responsabilité limitée (SARL).*

² *Aux termes de l'accord du 27 novembre 2006, STM a ainsi la capacité d'émettre discrétionnairement jusqu'à 540 millions d'actions préférentielles au profit de cette fondation, contre paiement d'au moins 25 % de leur valeur faciale.*

social ou idéologique. **On distingue en général les fondations de charité, les fondations de famille et les fondations « administratiekantoor »**, utilisées comme outil de dissociation du contrôle et de la propriété des sociétés auxquelles elles sont liées. La constitution, l'enregistrement des fondations et les dispositions applicables à leurs dirigeants obéissent à des règles similaires à celles des BV.

Le droit français des fondations est plus contraint puisqu'il distingue les fondations reconnues d'utilité publique et les fondations d'entreprise, l'une comme l'autre sont dédiées à une **œuvre d'intérêt général selon un but non lucratif**¹. Pour les fondations d'entreprise, qui connaissent un nouvel élan² depuis la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, il s'agit d'actions de mécénat dans des secteurs tels que la solidarité et l'action sociale, l'art et la culture, la recherche, l'éducation, la santé ou l'environnement.

Le régime français ne prévoit donc pas de fondation d'utilité privée poursuivant un objet analogue à celui des *administratiekantoor*. Toutefois le caractère novateur de la **fiducie**, enfin introduite en droit français, après vingt ans d'atermoiements, par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007, permettrait-il de pallier cette carence ?

Cela ne semble pas être le cas, car l'assimilation entre fiducie et *stichting* (indépendante ou de type *administratiekantoor*) est limitée à plusieurs titres :

- la fiducie est un **contrat** et ne dispose donc pas de la personnalité morale qui lui permettrait d'émettre des certificats sans droit de vote ;
- la notion de patrimoine d'affectation, consubstantielle de la fiducie, est étrangère aux *stichting* ;
- le fiduciaire n'est **pas indépendant** de l'émetteur, mais est placé sous la « surveillance » du constituant et agit dans un but déterminé au profit d'un bénéficiaire³, qui peut être le constituant.

En revanche, **la fiducie pourrait être utilisée dans les opérations de rapprochement d'au moins deux manières :**

- le transfert au fiduciaire (à condition que celui-ci soit déjà actionnaire) de bons de souscription d'action « anti-OPA » émis par le constituant, à charge pour le fiduciaire de gérer ces bons, et le cas échéant de souscrire aux actions auxquelles ils donnent droit à terme ;

¹ Néanmoins les activités exercées peuvent être considérées comme lucratives sur le plan fiscal, et donc donner lieu à une imposition de leurs éventuels profits.

² 31 fondations d'entreprise ont ainsi été créées en 2006 et une quarantaine serait prévue en 2007, selon le Panorama des fondations d'entreprise, publié par Ernst & Young en mars 2007.

³ Le nouvel article 2011 du code civil dispose ainsi que la fiducie est « l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires ».

- au carrefour de la fiducie-gestion et de la fiducie-sûreté, le transfert d'actions du constituant au fiduciaire, qui pourrait les gérer au profit de l'émetteur et les remettre en garantie pour une opération d'acquisition.

2. La nécessaire consécration juridique des groupes de sociétés

Les groupes de sociétés sont une réalité économique de plus en plus fréquente, mais **leur reconnaissance juridique n'est que partielle**. Cela est particulièrement vrai en droit des sociétés, qui définit les notions de filiale¹, de participation², de contrôle (conjoint ou exclusif, direct ou indirect) et d'influence notable au regard des comptes sociaux³ ou consolidés⁴, mais ne prévoit aucune définition ni régime de l'entité susceptible de cristalliser des relations stratégiques, commerciales, fiscales, comptables et financières entre diverses sociétés.

Le droit fiscal paraît plus avancé puisqu'il comporte un régime spécifique pour les groupes intégrés (cf. *supra*), établit une distinction entre les titres de placement (considérés comme « spéculatifs ») et les titres de participation (qui relèvent davantage d'une stratégie de long terme), et fait explicitement référence, dans le régime de lutte contre la sous-capitalisation de l'article 212 du code général des impôts, à une notion de groupe⁵. Le contenu comme la portée de cette définition du groupe sont intéressants en ce qu'ils se situent à mi-chemin du droit fiscal et du droit des sociétés et illustrent la cohérence économique et juridique du groupe⁶, justifiant des dispositions particulières au regard de la lutte contre la sous-capitalisation.

La jurisprudence témoigne d'une appréciation contrastée de l'intérêt de groupe. Le Conseil d'Etat, en matière fiscale et plus particulièrement au regard de la théorie prétorienne de l'acte anormal de gestion, s'est jusqu'à présent refusé à reconnaître l'existence d'un intérêt de groupe⁷ liant les sociétés d'un groupe fiscalement intégré, et porte une appréciation moins souple que pour les relations entre mère et filiales⁸. En revanche, la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un important

¹ Article L. 233-1 du code de commerce.

² Article L. 233-2 du code de commerce.

³ Article L. 233-3 du code de commerce.

⁴ Article L. 233-16 du code de commerce.

⁵ Entendue comme « l'ensemble des entreprises françaises ou étrangères placées sous le contrôle exclusif d'une même société ou personne morale, au sens du II de l'article L. 233-16 du code de commerce ».

⁶ Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2006, M. Philippe Marini, rapporteur général, considérait ainsi que le nouveau régime de lutte contre la sous-capitalisation tendait « à privilégier opportunément la logique de groupe intégré par rapport à celle de l'individualisation des situations de sous-capitalisation », et représentait « un pas important vers l'émergence d'un véritable droit des groupes ».

⁷ Refus renouvelé dans un arrêt « Société SEEE » du 28 avril 2006.

⁸ S'agissant notamment des abandons de créances et de la déductibilité des aides apportées à une filiale en difficulté.

arrêt de 1985¹, a donné une **définition juridique du groupe** et a accepté que les concours financiers apportés par les dirigeants d'une société à une autre soient justifiés par l'intérêt du groupe.

Le régime optionnel de contrôle renforcé en droit allemand

La législation allemande – et en particulier le titre III de la loi du 6 septembre 1965 relative aux sociétés par actions, consacré aux sociétés économiquement liées – établit une **distinction entre les groupes à structure contractuelle**, dans lesquels un contrat d'entreprise lie la société dominée à celle dominante, **et les groupes de fait**, caractérisés par la domination économique d'une société sur une autre, notamment par la détention d'une participation majoritaire.

Dans un groupe de fait, les sociétés dominées doivent établir un rapport de dépendance, vérifié par des commissaires aux comptes, qui rend compte de toutes les relations juridiques avec la société dominante. Il s'agit d'une formalité lourde destinée à inciter les groupes de fait à devenir des groupes de droit.

Le régime juridique des groupes de droit est marqué par l'organisation du contrôle de la société mère et par la protection des créanciers et actionnaires minoritaires. La domination de la société mère est organisée par le contrat d'entreprise, qui permet une consolidation des bénéfiques et la compensation intra-groupe des profits et pertes. Cette intégration fiscale s'accompagne d'un pouvoir de contrôle étendu sur la société dominée, qui **contribue à légaliser des opérations contraire à l'intérêt social de cette dernière, dès lors que ces opérations servent les intérêts de la société contrôlante ou d'autres sociétés sœurs du groupe**.

La contrepartie réside dans la protection des créanciers et des actionnaires minoritaires. La protection des créanciers résulte de la consolidation des résultats. La loi prévoit également que lorsque prend fin la situation de domination, la société contrôlée doit retrouver l'équilibre économique qui était le sien avant son appartenance au groupe. Un mécanisme de **réserve légale**, de 10 % du capital social, permet de limiter le transfert des bénéfices de la filiale à la société contrôlante.

La protection des actionnaires minoritaires, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas adopté le contrat d'entreprise, se traduit par la **compensation du préjudice** résultant de sa conclusion, selon trois modalités possibles :

- le rachat de leurs actions à un prix équitable (procédure analogue au droit de rachat du droit français) ;
- l'échange de leurs actions contre des actions de la société dominante ;
- ou l'attribution d'un dividende prioritaire, indépendamment du résultat de l'exercice.

Source : rapport au Premier ministre sur la modernisation du droit des sociétés, M. Philippe Marini, 1996.

Il reste que le groupe trouve sa dynamique dans la répartition concertée et contrôlée des activités, et donc des risques, des sociétés qui le composent. Les sociétés ne décident plus de leur gestion en fonction de leur

¹ Arrêt Rozenblum du 4 février 1985. *L'existence d'un groupe résulte de la constatation « d'un lien logique minimal, en vue de la réalisation, selon une stratégie bien définie au préalable, d'un objectif économique commun, profitable à l'ensemble et par là-même à chacun de ses éléments mis dans une structure juridique, financière et économique suffisamment précise et apparente pour faire ressortir une véritable entité ».*

seul intérêt social, mais un nouveau centre de décision donne naissance à de nouvelles relations, influencées par une stratégie commune. **La reconnaissance de l'intérêt de groupe n'implique pas la dissolution des intérêts sociaux individuels, mais doit permettre de présumer la normalité des opérations intra-groupe et de la circulation des actifs.**

La mission commune d'information plaide donc en faveur de la mise en place d'un droit des groupes, d'essence contractuelle mais organisé et encadré par la loi, qui pourrait s'inspirer du régime allemand de l'« *Organschaft* » (cf. encadré ci-dessous). Un tel régime optionnel, supposant la mise en place d'une convention de contrôle et le transfert de certaines obligations et responsabilités à la société contrôlante, permettrait de consacrer une réelle cohérence entre le droit commercial et le droit fiscal (en particulier les régimes du bénéfice mondial consolidé et de l'intégration fiscale).

3. La distinction entre siège social statutaire et centre de décision : un sujet sensible à arbitrer

La distinction déjà évoquée en première partie, que le droit français opère entre siège statutaire et siège réel peut conduire à retenir ce dernier pour déterminer, de manière extensive, la loi applicable à la société. **Cette conception diffère néanmoins du système dit de « l'incorporation » adopté par la plupart des pays de « common law » et que la Commission européenne, attachée à faciliter les transferts transfrontaliers de sièges, pourrait privilégier dans son projet de révision de la 14^e directive « droit des sociétés » sur le transfert transfrontalier du siège statutaire des sociétés de capitaux.**

Votre mission d'information considère qu'il ne serait pas acceptable que ce projet de directive, au nom de la liberté d'établissement, impose le siège d'incorporation comme principe absolu de la loi applicable à la société. L'application de ce principe aboutirait en effet à un « *forum shopping* » et à une insécurité pour les tiers. Bien que certains Etats membres, tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas, et de grandes entreprises françaises soient plutôt favorables à cette disposition, les orientations du projet apparaissent plus nuancées (cf. encadré *infra*).

Les enjeux juridiques de la dissociation entre siège statutaire et siège réel

Le droit français, selon le principe de la *lex societatis*, retient le lieu du **siège social statutaire** pour déterminer la loi applicable, et une jurisprudence constante refuse de prendre en considération la nationalité des associés pour déterminer la nationalité de la société. Cependant en cas de dissociation entre siège statutaire et siège réel, l'article 1837 du code civil et l'article L. 210-3 du code de commerce prévoient que **les tiers ont une option entre le siège statutaire et le siège réel, mais que la société ne peut pas leur opposer le siège statutaire si le siège réel est situé dans un autre lieu**. Ces dispositions ont donc notamment pour objet d'éviter que la société ne se prévale d'un siège fictif pour se voir appliquer une loi étrangère qui lui serait plus favorable.

En droit britannique et dans la plupart des pays de « *common law* », le principe de **l'incorporation** applique à la société la loi de formation, c'est-à-dire la loi de la création et de l'enregistrement de la société. Des **conflits de loi** peuvent surgir en droit international privé, entre la *lex societatis*, la *lex rei sitae* (loi du lieu de situation du bien mobilier ou immobilier, applicable en particulier dans les contrats financiers), la *lex loci delicti* (loi du lieu où le préjudice a été commis), ou la *lex fori* (loi du *forum*, c'est-à-dire la loi du lieu où se situe l'action) en cas de faillite de la société. L'article 4 de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles retient néanmoins « *l'administration centrale* » ou la « *principal établissement* » de la personne morale.

Le droit communautaire des procédures collectives tend à se fonder sur une notion proche du siège réel et présente une certaine compatibilité avec le droit français. L'article 3 du règlement communautaire n° 1346/2000 du 29 mai 2000 dispose en effet que la compétence pour ouvrir une procédure d'insolvabilité appartient aux juridictions de l'Etat membre **où se situe le centre des intérêts principaux du débiteur**.

Dans son **arrêt Eurofood du 3 mai 2006**, la CJCE a également précisé que le centre des intérêts principaux d'une société est **présupposé situé à son siège statutaire** ; il ne s'agit toutefois que d'une présomption simple qui peut être renversée lorsque « *des éléments objectifs et vérifiables par les tiers permettent d'établir l'existence d'une situation réelle différente de celle que la localisation audit siège statutaire est censée refléter* »¹. Comme en droit français, le siège statutaire peut donc être écarté lorsqu'il n'est pas réel et sérieux et ne correspond pas au centre effectif de direction des affaires du débiteur. La CJCE a, de fait, explicitement mentionné les sociétés « boîtes aux lettres ».

Par une jurisprudence constante et quelques arrêts célèbres (*Segers* en 1985, *Centros* en 1997, *Inspire Art* en 2001), la CJCE a affirmé qu'en vertu du principe de liberté d'établissement, sauf à prouver au cas par cas l'existence d'un abus, **une société peut être créée dans un Etat membre dans le seul but d'y bénéficier d'une législation plus avantageuse et ce, même si la société en cause exerce l'essentiel, voire l'ensemble de ses activités dans un autre Etat membre**.

Fort de cette jurisprudence et conformément aux demandes des entreprises et à la liberté d'établissement garantie par l'article 43 du Traité CE, la Commission européenne a engagé des consultations préalables à une révision de la 14^e directive « droit des sociétés », afin de **permettre aux sociétés de transférer leur siège statutaire d'un Etat membre à un autre sans devoir procéder à une mise en liquidation** dans l'Etat membre d'origine, et en évitant toute complication liée à une double nationalité transitoire.

¹ De même, le treizième considérant du règlement précité dispose que le centre des intérêts principaux d'une société doit être « le lieu où le débiteur gère habituellement ses intérêts et qui est donc vérifiable par les tiers ».

Le risque que la Commission privilégie le principe de l'immatriculation existe, mais le projet de directive ne permet pas de conclure sur ce point. L'article 3 dispose effectivement que « *les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que le siège statutaire ou réel d'une société puisse être transféré dans un autre Etat membre. Ce transfert ne donne lieu ni à dissolution, ni à création d'une personne morale nouvelle, mais il entraîne un changement de loi applicable à la société en cause [...]* ». **Mais l'article 11 permet aux Etats membres de limiter le transfert d'un siège social dissocié :** « *un Etat membre peut refuser d'immatriculer une société conformément à l'article 10 [soit l'immatriculation sur la base d'un certificat attestant de l'accomplissement des actes et formalités préalables au transfert] si l'administration centrale [soit le siège réel] de cette société n'est pas situé dans ce même Etat membre* ».

Il reste que cette flexibilité ne s'impose pas aux Etats membres, qui peuvent donc décider de rendre le siège réel non opposable, et que la protection du refus d'immatriculation est efficace pour l'Etat d'accueil de la société, mais pas pour l'Etat de départ.

La jurisprudence souple de la CJCE (cf. encadré *supra*) ne permet vraisemblablement pas de justifier la prééminence du principe de l'immatriculation. En effet, elle ne traite pas directement de la question du siège statutaire ou du siège réel comme critère de rattachement à une loi nationale, mais plutôt du libre-établissement et de la pleine reconnaissance des sociétés constituées sous un droit étranger dans le pays dans lequel elles exercent leurs activités.

Pour la France, le choix qui se dessine constitue un réel dilemme : soit notre pays entend maîtriser le droit des sociétés applicable aux entreprises considérées comme françaises, au risque que la théorie du siège réel ne contribue à dissuader le maintien de centres de décision sur le territoire, soit il y a *de facto* renoncé – comme en témoigne la multiplication de transferts aux Pays-Bas de sièges de sociétés « françaises » à l'occasion d'opérations de rapprochement – et la doctrine du siège réel devient contre-productive.

C. LE DROIT DU TRAVAIL COMME ÉLÉMENT IDENTITAIRE ?

Le droit du travail fixe les modalités de la participation des salariés à la gestion et à l'évolution des entreprises. Les incidences éventuelles de ces prérogatives – **essentiellement d'information et consultatives** – sur les acquisitions et prises de participation susceptibles de conduire à une délocalisation de centre de décision, les obstacles que les salariés pourraient opposer aux opérations contestées, les garanties qu'ils sont susceptibles d'obtenir à cette occasion, ont été évoqués par plusieurs personnes auditionnées.

Deux cas de figure sont principalement en cause : d'une part la participation des salariés au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, d'autre part le rôle éventuel des comités d'entreprise, à travers l'exemple emblématique que fournit leur équivalent néerlandais, les *works councils*.

1. La participation des salariés aux conseils d'administration et aux conseils de surveillance comme moyen de renforcer la culture d'entreprise

La participation des salariés aux conseils d'administration a été mentionnée au titre des **contradictions qu'elle pourrait introduire dans la gouvernance des entreprises et de l'affaiblissement de la capacité de réponse à une OPA inamicale** qui pourrait en résulter.

A cet égard, M. Jean-François Roverato, démentant lors de son audition la probabilité d'un risque de conflit d'intérêt entre les représentants au conseil d'administration des salariés actionnaires et ceux des autres actionnaires, a indiqué que les salariés d'Eiffage choisissaient en fonction de critères exclusivement patrimoniaux leurs représentants à la tête de la société d'investissement à capital variable où est logé l'actionnariat salarié. La même question a été évoquée et a reçu une réponse identique lors de l'examen de la loi du 30 septembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié, dont l'article 32 rend obligatoire la représentation au conseil d'administration des salariés actionnaires détenant au moins 3 % du capital dans les sociétés cotés.

Le rapport de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi a relevé que si le renforcement de la participation des salariés à la gestion de leur entreprise pouvait parfois susciter les craintes de certains chefs d'entreprise, **les sociétés qui ont introduit, de manière volontaire, un représentant des salariés actionnaires dans leur conseil d'administration étaient généralement satisfaites de cette décision**. En effet, estime le rapport : *« le représentant des salariés actionnaires peut enrichir, grâce à son point de vue particulier sur l'entreprise, les délibérations du conseil. L'organisation d'une élection pour ces représentants des salariés actionnaires ne semble pas non plus représenter une difficulté insurmontable, puisque des entreprises comme Bull, Thalès ou France Télécom y ont procédé avec succès. »*

Le renforcement de la présence des salariés dans les conseils d'administration ne semble donc pas poser de problèmes spécifiques en ce qui concerne la définition d'une stratégie de l'entreprise face à une tentative de prise de contrôle : **les salariés actionnaires y agissent en administrateurs**.

2. Le rôle des comités d'entreprise : l'intérêt du modèle néerlandais

a) *Le pouvoir consultatif du works council facteur parfois déterminant*

L'influence exercée par les salariés sur l'évolution des entreprises passe aussi par les institutions représentatives du personnel. M. Jean-Cyril Spinetta a évoqué l'intervention des *works councils* néerlandais dans la procédure qui précède les prises de participation et fusions : « *leur rôle [des salariés] est reconnu dans l'ensemble des droits nationaux européens. Aux Pays-Bas, il passe par les works councils, qui doivent rendre un avis en cas d'évolution de l'organisation, du contrôle, de l'actionnariat ou de la stratégie de l'entreprise. Les Néerlandais sont très libéraux, mais possèdent également un sens aigu de la préservation de leurs intérêts nationaux. Ils sont très français de ce point de vue. Ils considèrent qu'ils ont un message à transmettre au monde en termes de valeurs, et partagent avec nous une certaine bonne conscience. Leur discours est totalement ouvert, ce qui reflète la réalité pratique, mais ils manifestent une grande volonté de protéger les intérêts nationaux. Ils le font au travers des parties prenantes, mais également, et là réside la véritable « poison pill », au travers d'un droit de veto absolu des works councils sur tout projet de fusion. Dans le cadre d'une opération de réorganisation ou de fusion, lorsqu'un works council rend un avis négatif, seul le juge néerlandais peut passer outre ce dernier.* »

M. Jean-Cyril Spinetta a précisé que les *works councils* « *sont soumis à des règles très spécifiques en termes de confidentialité des informations privilégiées. Le works council propose au conseil d'administration un certain nombre de personnes, qui ne sont pas élues par les salariés mais choisies par les syndicats, en tant qu'administrateurs. Ainsi, l'ancien premier ministre Wim Kok est un des représentants du works council au sein du conseil d'administration de KLM. Le works council propose des administrateurs indépendants, dont la nomination est ratifiée par l'assemblée générale. Le works council n'a pas à proprement parler un droit de veto, mais seul le juge peut passer outre son avis négatif. Lors des négociations avec KLM, je savais donc qu'il ne suffisait d'aboutir à un accord avec les dirigeants : il était également nécessaire d'obtenir l'aval du works council.* »

De fait, le *works council* néerlandais détient un influent pouvoir consultatif sur des décisions stratégiques telles que l'investissement, les fusions et acquisitions, les délocalisations, les réorganisations, l'endettement, l'introduction de nouvelles technologies, la nomination et la révocation du personnel de direction.

Depuis 1979, il dispose d'un droit d'appel contre les décisions stratégiques, y compris celles qui intéressent les fusions et acquisitions, les réorganisations, les modifications des stratégies d'investissement à l'intérieur du pays et à l'étranger, les cessations d'activités, les délocalisations. Dans ces domaines, l'entreprise doit solliciter l'avis du *works council* avant la prise de

décision, dont les raisons, les conséquences pour les salariés et les mesures prises pour faire face à ces conséquences doivent être explicitées. L'avis rendu par le *works council* est suivi obligatoirement d'au moins une consultation avec les organes compétents de l'entreprise. Si un accord n'est pas obtenu et si l'employeur maintient alors son projet de décision, celui-ci doit reporter d'un mois la mise en œuvre de son projet, et le *works council* dispose de la possibilité, au cours de cette période, de **faire appel de la décision** devant la chambre des entreprises de la cour d'appel d'Amsterdam. Celle-ci évalue le caractère raisonnable de la décision et peut forcer l'employeur à renoncer à son projet, à abandonner sa mise en œuvre et à réparer ses conséquences.

On constate que l'influence du works council sur des aspects majeurs de la gestion des entreprises est potentiellement considérable.

b) En droit français, une implication moins décisive bien que récemment enrichie

La situation est assez différente dans notre pays. On sait qu'en France le comité d'entreprise est obligatoirement consulté sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise et, notamment, sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs, la durée du travail, les conditions d'emploi, de travail et de formation professionnelle des salariés. La consultation doit impérativement précéder la prise de décision.

Des règles particulières introduites par la loi n° 2006-387 du 31 mars 2006 sur les offres publiques d'acquisition (OPA) et codifiées à l'article L. 432-1 du code du travail, sont prévues en cas de dépôt d'une OPA :

- le chef de l'entreprise cible et le chef de l'entreprise auteur de l'offre doivent réunir immédiatement leur comité d'entreprise respectif pour les informer du dépôt de l'offre ;

- le comité d'entreprise de l'entreprise cible décide s'il souhaite entendre l'auteur de l'offre et peut se prononcer sur le caractère amical ou hostile de celle-ci. Le chef de l'entreprise auteur de l'offre adresse au comité d'entreprise de l'entreprise cible, dans les trois jours suivant sa publication, la note d'information préalable visée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui contient les orientations retenues en matière d'emploi par la personne auteur de l'offre publique d'achat.

Dans les quinze jours suivant la publication de la note d'information visée par l'AMF et avant la date de convocation de l'assemblée générale réunie en application de l'article L. 233-32 du code de commerce, le comité d'entreprise de l'entreprise cible doit être réuni pour procéder à son examen et, le cas échéant, à l'audition de l'auteur de l'offre. Lors de la réunion, l'auteur de l'offre présente au comité d'entreprise sa politique industrielle et financière, ses plans stratégiques pour la société cible et les répercussions de la mise en œuvre de l'offre sur l'ensemble des intérêts, l'emploi, les sites d'activité et la localisation des centres de décision de ladite société. Il prend

connaissance des observations éventuellement formulées par le comité d'entreprise, lequel peut se faire assister d'un expert de son choix.

La société ayant déposé une offre et dont le chef d'entreprise, ou le représentant qu'il désigne parmi les mandataires sociaux ou les salariés de l'entreprise, ne se rend pas à la réunion du comité d'entreprise à laquelle il a été invité dans les conditions prévues ci-dessus **ne peut exercer les droits de vote attachés aux titres de la société faisant l'objet de l'offre qu'elle détient ou viendrait à détenir**. Cette interdiction s'étend aux sociétés qui la contrôlent ou qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce. Une sanction identique s'applique à l'auteur de l'offre, personne physique, qui ne se rend pas à la réunion du comité d'entreprise à laquelle il a été invité dans les conditions prévues ci-dessus.

La sanction est levée le lendemain du jour où l'auteur de l'offre a été entendu par le comité d'entreprise de la société faisant l'objet de l'offre. La sanction est également levée si l'auteur de l'offre n'est pas convoqué à une nouvelle réunion du comité d'entreprise dans les 15 jours qui suivent la réunion à laquelle il avait été préalablement convoqué.

Le comité d'entreprise ne dispose pas d'autre pouvoir ou moyen de pression. **Est-il envisageable**, pour renforcer la protection des entreprises contre les OPA non sollicitées mais aussi bien entendu dans la perspective de l'évolution globale souhaitable des relations sociales en France, **de transposer le système néerlandais dans notre pays** ? La mission d'information le croit, mais encore faudrait-il que la culture des organisations syndicales ne les conduise pas à privilégier les considérations idéologiques sur l'intérêt de l'entreprise...

A cet égard, auditionnés par votre rapporteur, les représentants des syndicats de salariés ont manifesté leur intérêt à l'égard de l'idée de renforcer le droit de regard des salariés sur la gestion de l'entreprise. Mme Francine Blanche, secrétaire confédérale de la CGT a estimé que la participation des salariés à la gestion des entreprises était une question fondamentale, seulement effleurée lors de l'examen de la loi du 30 décembre 2006. Pour M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral de la CGT, la consultation des salariés n'a d'intérêt que si elle permet d'influencer les décisions, comme le prévoit la directive 2002/14/EC instaurant un cadre général pour l'information et la consultation des salariés dans la Communauté européenne, et il faut donner aux salariés un droit de veto suspensif sur les grandes décisions stratégiques.

De son côté, M. Christian Ramajo, représentant de la CFE-CGC, a constaté le **caractère purement formel de la consultation** du comité d'entreprise dans la grande majorité des cas, tout en estimant cependant que les syndicats ont une chance de se faire entendre quand ils élaborent un véritable contre-projet. Rejoignant cette analyse nuancée des perspectives d'une association plus étroite des salariés à la gestion des entreprises, M. Jean-Cyril Spinetta a, de son côté **jugé le système néerlandais**

difficilement applicable en France, compte tenu de la nature des relations sociales dans notre pays.

Au demeurant, le droit du travail néerlandais semble impuissant à enrayer les velléités de rachat et de fragmentation du groupe ABN-AMRO, dont l'une des composantes est la plus ancienne société cotée à Amsterdam... S'il n'y a donc sans doute pas de panacée à chercher de ce côté-là, **la mission d'information n'en souhaite pas moins que soient explorées de façon dynamique les possibilités de mieux affirmer le droit à la consultation des salariés, en s'inspirant notamment du modèle néerlandais.**

D. LA PRÉSERVATION DE L'USAGE DU FRANÇAIS

La question de la langue est apparue, à de multiples reprises, tout au long des auditions de la mission commune d'information, à la fois comme un critère fondamental du faisceau d'indices servant à déterminer la nationalité de l'entreprise, et comme élément constitutif de la culture d'entreprise.

Dans un contexte mondialisé, **la promotion, essentielle, du français comme facteur d'identité doit se combiner avec la généralisation de l'usage de l'anglais, comme langue véhiculaire.** La mission a choisi de développer longuement ce sujet qui est l'occasion de **combinaison l'affirmation d'une volonté politique et un souci d'efficacité.**

1. La langue, un enjeu réel dans la stratégie des entreprises

a) L'insuffisante maîtrise de l'anglais souvent perçue comme un frein à l'implantation de quartiers généraux en France

La relative médiocrité du niveau moyen de maîtrise de la langue anglaise par les Français, d'une manière générale, et par les salariés français en particulier, a maintes fois été dénoncée. Il y a neuf ans, l'INSEE publiait les résultats d'un sondage¹ révélant que près des deux tiers (64 %) des personnes de quinze ans et plus, résidant en France et de langue maternelle française, déclaraient n'avoir « *aucune connaissance utilisable* » en anglais ; la proportion se maintenait à hauteur de la moitié (51 %) de cette population dans le cas des personnes ayant suivi des études jusqu'au premier cycle d'enseignement général au moins.

Aujourd'hui devenu une sorte de lieu commun, le constat, en attendant la mise en place annoncée d'un indicateur européen des connaissances linguistiques², se fonde sur une **observation de nature essentiellement**

¹ « Les langues étrangères en France », INSEE Première n° 568, février 1998.

² Lors du conseil européen de Barcelone de mars 2002, les chefs d'Etat et de gouvernement ont demandé que soit mis en œuvre un indicateur des compétences linguistiques des citoyens de l'Union européenne. Cette décision découlait du constat de l'absence de données disponibles, et de la nécessité de pouvoir mesurer avec fiabilité les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif, fixé à l'horizon 2010, une référence de qualité mondiale, notamment en matière d'enseignement des langues. La Commission a proposé les paramètres généraux de l'indicateur ; le Parlement européen, en avril 2006, a donné son aval à l'opération.

empirique, hors quelques enquêtes concernant les élèves de l'enseignement secondaire (*cf. encadré ci-après*). Mais l'assertion peut être tenue pour vérifiée, à tout le moins, en tant que **mauvaise réputation nationale**, notamment par comparaison avec d'autres pays européens comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou les Etats du Benelux, et alors que le Royaume-Uni ou l'Irlande jouissent naturellement d'un avantage compétitif intrinsèque en ce domaine.

Dénigrement excessif ? En tout état de cause, dans la perspective des choix stratégiques d'implantation des entreprises, **cet aspect ne doit pas être sous-estimé**. Présumée ou établie, en effet, la possession insuffisante de l'anglais apparaît bien, souvent, sinon comme un véritable obstacle, en tout cas comme un **frein sérieux à l'installation ou à l'expansion de quartiers généraux dans notre pays**. Il ne peut guère en aller autrement alors que, selon le bilan dressé par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), en 2004, sur la base de plusieurs études concordantes, *« les sociétés françaises ou ayant un établissement en France sont toujours plus nombreuses à faire de l'anglais leur langue de travail. Dicté par le pragmatisme, ce choix participe de l'adaptation de l'entreprise à son environnement. Considéré par de nombreux chefs d'entreprise comme générateur de compétitivité, il s'appuie sur un effort important de formation¹. »*

A cet égard, les statistiques reproduites dans le tableau ci-dessous, élaborées, à partir d'une trentaine d'entreprises françaises, pour le rapport *« L'entreprise et l'hexagone »* publié en 2000 par l'inspection générale des finances, sont révélatrices.

L'évolution de la diffusion de l'anglais dans les entreprises françaises

	Grandes multinationales (« paquebots »)		Entreprises de croissance (« hors bord »)	
	1990	2000	1995	2000
Entreprises où le français est nécessaire pour les dirigeants	43 %	33 %	57 %	30 %
Entreprises où l'anglais est la langue usuelle en comité directeur (ou équivalent)	12 %	56 %	14 %	75 %
Entreprises où l'anglais est langue de travail usuelle dans les échanges internes à l'entreprise (seul ou concurremment au français)	83 %	100 %	14 %	75 %

Source : IGF, « L'entreprise et l'hexagone », rapport de MM. Frédéric Lavenir, Alexandre Joubert-Bompard et Claude Wendling, septembre 2000

¹ DGLFLF, rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française, 2004.

La médiocre maîtrise de l'anglais par les élèves français

La dernière évaluation publiée en ce qui concerne « *les compétences en anglais des élèves en fin de collège* » a été réalisée en juin 2004 par le ministère de l'éducation nationale. Elle révèle qu'**à la fin de leur scolarité au collège, seul le quart des élèves ayant appris l'anglais en tant que première langue vivante maîtrise « bien ou très bien » la compréhension orale ou la compréhension écrite de cette langue** et que, **s'agissant de l'expression écrite, ils sont encore moins nombreux à atteindre ce niveau** ; seul un élève sur huit témoigne d'un « *bon niveau* » des trois aptitudes précitées ; un élève sur vingt n'a développé « *aucune compétence* » pour l'ensemble des capacités évaluées, et un sur sept n'en a qu'une maîtrise « *très réduite* » lorsqu'on envisage séparément chaque aptitude. Moins d'un sixième des élèves « *réalisent des performances qui les approchent de la maîtrise de l'ensemble des capacités attendues en fin de collège* », tandis qu'un autre sixième « *reste très éloigné de ces attentes* ». La moitié restante réalise « *des performances plus hétérogènes qui témoignent d'une maîtrise inégale de ces capacités* ».

Par ailleurs, une enquête menée en 2002 (et publiée en 2005) par le Réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, quant aux compétences en anglais des élèves de 15 et 16 ans de sept Etats européens (Danemark, Espagne, Finlande, France, Norvège, Pays-Bas, Suède), a mis au jour une situation préoccupante pour notre pays. D'une part, **les performances des jeunes Français apparaissent comme mauvaises par comparaison avec celles des élèves d'autres Etats : elles se classent en dernière position pour tous les postes d'aptitude linguistique**, en particulier la compréhension de l'oral et la production écrite, où la « *note* » nationale est respectivement deux fois et trois fois moins bonne que celle qu'obtiennent les pays de l'Europe du nord. D'autre part, et surtout, **ces résultats, pour chacun des critères retenus, enregistrent une dégradation dans le temps** : ils s'avèrent plus faibles que ceux qu'une enquête similaire, conduite en 1996, avait fait apparaître.

A la suite des préconisations du rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par M. Claude Thélot (« *Pour la réussite de tous les élèves* », octobre 2004), les programmes scolaires d'apprentissage des langues étrangères, à compter de la rentrée 2005, ont été renforcés. En particulier, l'étude d'une langue vivante dès le cours élémentaire a été généralisée. Il convient de préciser que, selon les données du ministère de l'éducation nationale, neuf élèves sur dix choisissent pour première langue vivante l'anglais et cette langue se trouve enseignée, au total, à 97 % des élèves du second degré.

Sources : ministère de l'éducation nationale, note d'évaluation n° 05.08 et note d'information n° 05.26, septembre 2005 ; Réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs

M. Charles-Henri Filippi, président-directeur général de HSBC France, lors de son audition par la mission commune d'information¹, évoquant l'attractivité de la place de Paris, a clairement pointé les lacunes. Selon lui, « **notre principal déficit est celui de la langue.** [...] *Il va vraiment falloir finir par considérer que la langue anglaise est la langue mondiale du business et que nous devons nous l'approprier.* [...] *Pour faire des affaires, tout le monde doit parler l'anglais ; les petits pays européens ont d'ailleurs très vite compris que cette maîtrise de l'anglais représentait un atout considérable pour eux. A mes débuts, alors que je croyais parler correctement l'anglais, je perdais 50 % du contenu des réunions. L'absence de capacité à très bien parler la langue me semble donc un point essentiel.* [...] **une maîtrise de la langue**

¹ Audition du 16 janvier 2007.

anglaise et un statut des impatriés plus favorable pourraient faire de la place de Paris un centre très apprécié, si nous voulons bien par ailleurs nous montrer un peu plus ouverts d'esprit du point de vue culturel. » Plus nuancée, l'analyse présentée l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) dans un document transmis à l'occasion de l'audition de son président, M. Philippe Favre, par le rapporteur de la mission commune d'information¹, range sous la catégorie des « **éléments modérément défavorables** » pour l'attractivité françaises les « *compétences linguistiques limitées* » du pays.

Ce n'est certes pas sans quelque paradoxe que nos concitoyens, dans un univers culturel, au sens large (modes de vie, médias, nouvelles technologies de communication, etc.), de plus en plus directement soumis à l'influence anglo-saxonne, donnent l'image d'une certaine réticence à la pratique de l'anglais.

Sans négliger la part de responsabilité des méthodes d'enseignement des langues étrangères mises en œuvre dans nos établissements d'enseignement, il faut sans doute voir dans cette situation **l'expression d'une identité nationale tout particulièrement caractérisée par la langue**. On y reconnaîtra un legs de l'histoire politique et culturelle de la France, dont l'unité s'est faite, en partie, à travers une unification linguistique. On ne peut manquer d'y déceler, également, le poids d'habitudes de « repli linguistique » – **le confort, peu ou prou mêlé d'orgueil**, de n'utiliser que sa langue maternelle –, héritées d'époques où les Français pouvaient sincèrement croire, avec Rivarol, dans la vocation naturelle à « l'universalité » de leur langue aux qualités et ressources nombreuses. **De telles postures ne sont bien évidemment plus de saison.**

b) Le français, un élément identitaire fort, constitutif de la culture d'entreprise

En dépit de tous les phénomènes objectifs de globalisation et de la banalisation, dans le langage courant comme dans certains vocabulaires spécialisés, des expressions et terminologies d'origine anglo-saxonne, **la langue, pour tout pays, reste bien sûr une composante capitale de l'identité nationale. C'est peut-être plus particulièrement encore le cas pour la France**, dont de nombreuses incarnations symboliques (l'Académie française, notre patrimoine littéraire, le baccalauréat...) apparaissent comme puissamment liées à l'emploi et à la défense du français.

¹ Audition du 9 mai 2007.

En l'occurrence, ce qui est vrai pour la société dans son ensemble l'est également au sein des entreprises. **Plusieurs décideurs auditionnés par la mission commune d'information ont souligné leur attachement au maintien du français** en tant que langue « officielle », voire langue de travail, de l'entreprise qu'ils dirigent. Ainsi, M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France-KLM¹, a rapporté comment il avait imposé le français comme langue du groupe, contre le souhait du président de KLM, qui préconisait que l'anglais soit retenu : « *Je lui ai répondu par la négative, et j'ai indiqué que la langue de l'entreprise serait le français. L'anglais est notre langue de travail, tandis que le français est la langue officielle. Les conseils d'administration se tiennent en français, même si chacun parle sa propre langue. Les documents qui font foi juridiquement sont ceux en français. En revanche, les réunions de travail se font en anglais, qui est par ailleurs la langue de travail du secteur aérien depuis 1946.* » De même, M. Jean-François Dehecq, président du conseil d'administration de Sanofi-Aventis², a expliqué qu'il avait « rétabli le français » dans son groupe : « *On fait nos comités européens en 14 langues, avec traduction simultanée, et cela fonctionne très bien. Cela coûte cher mais chacun parle sa langue* » ! Ce témoignage recoupe l'analyse que présentait la DGLFLF en 2004³ : « *l'usage du français prédomine en France dans les relations de travail internes ; les conseils d'administration et les comités centraux d'entreprise se tiennent dans notre langue* ».

M. Jean-François Dehecq a fortement relié la politique linguistique de Sanofi-Aventis à une culture d'entreprise « *bâtie sur le respect des autres* ». De fait, **la langue apparaît bien comme faisant partie intégrante de l'identité des entreprises**. « *C'est probablement un élément essentiel* », a déclaré M. Jean-Cyril Spinetta, précisant toutefois qu'il ne s'agissait pas du seul élément constitutif de la culture d'entreprise.

Pour M. Christian Streiff, président-directeur général du groupe PSA Peugeot-Citroën⁴, la langue utilisée dans l'entreprise représente, en la matière, « *un facteur absolument capital* ». Dès lors que cette langue n'est pas l'anglais, en effet, il n'est guère douteux qu'elle revête une importance identitaire toute particulière. Dans ce cas, d'ailleurs, elle contribue à éclairer la nationalité réelle de l'entreprise, au-delà du statut juridique de cette dernière⁵ : elle est le **signe d'un ancrage national** plus marqué que dans les entreprises qui, bien que dépourvues de racines anglo-saxonnes, ont néanmoins fait de l'anglais la règle de leurs échanges. Partant, compte tenu de l'attachement d'ordre culturel qu'elle entretient, on peut penser qu'elle constitue un **vecteur**

¹ Audition du 14 février 2007.

² Audition du 15 mars 2007.

³ Rapport au Parlement précité.

⁴ Audition du 8 février 2007.

⁵ Cf. supra, 1^{ère} partie.

non marginal de comportements « économiquement patriotes », même si les opinions restent partagées sur ce point¹.

2. Contre l'offensive de l'anglais, la volonté d'employer le français

a) Une pratique du français qui vaut d'être préservée malgré les exigences de la mondialisation

Nul, dans la vie des affaires, ne peut plus méconnaître ni contester la **nécessité d'une bonne maîtrise de la langue anglaise, ou plus exactement de l'anglo-américain véhiculaire** qui fait aujourd'hui office de langue internationale. Parmi les facteurs de diffusion de l'anglais dans le monde de l'entreprise, notre collègue Catherine Tasca, dans son rapport de 2003 sur les pratiques linguistiques des entreprises², a estimé que jouaient un rôle clé :

- d'une part, **l'évolution de la structure du capital**, les ouvertures, fusions ou alliances stimulant le passage à l'anglais. A titre d'illustration, l'accord intervenu en 1999 entre Renault et Nissan a imposé l'anglais comme langue de travail de l'alliance ;

- d'autre part, **le poids du système financier dominant** – américain – et la progression des modèles juridiques d'inspiration anglo-saxonne. Le rapport précité « *L'entreprise et l'hexagone* » de l'IGF, dès 2000, faisait en effet apparaître la progression des normes comptables anglo-saxonnes dans les entreprises françaises ;

- enfin, la généralisation des **nouvelles technologies de l'information**, source d'uniformisation des échanges et des documents.

De la sorte, si, comme on l'a noté, les conseils d'administration et les comités centraux d'entreprise se déroulent majoritairement en français, en revanche, « ***dans les conseils de direction, les comités exécutifs, « l'anglais » est de plus en plus utilisé dès lors que certains membres ne parlent pas français, même s'ils sont très minoritaires. L'argument de la courtoisie est alors invoqué pour ne pas imposer aux partenaires anglophones notre langue. Il y a là une modestie, un manque de confiance voire un complexe qui dépasse l'argument d'efficacité***. »

Dans le sillage de cette dernière remarque, la mission commune d'information souhaite mettre en relief que **la pratique de l'anglais, au sein des entreprises, quoique souvent utile, n'a pas de raison d'être systématique**. Cette pratique, en effet, ne trouve de justification qu'à

¹ Par exemple, pour M. Ernest-Antoine Seillière, président du conseil de surveillance de Wendel Investissement, auditionné par la mission commune d'information le 17 janvier 2007 : « Les caractéristiques propres à une nationalité s'observent dans la vie quotidienne : sa langue, ses habitudes ou la nature des contacts établis. Toutefois, ces éléments n'influent guère sur les décisions stratégiques de l'entreprise. Celles-ci sont commandées par l'obligation de l'entreprise de maximiser la rentabilité de ses investissements ».

² Rapport au ministre de la culture, juillet 2003.

³ Ibid.

proportion de son opportunité même ; or l'opportunité n'en est pas toujours avérée. Au contraire, si l'insuffisance du niveau moyen de maîtrise de l'anglais par les Français constitue un handicap, **un emploi exclusif de l'anglais apparaît également nocif à nos intérêts**, non pas uniquement pour ce qui concerne le rayonnement culturel de notre nation, mais aussi sous l'aspect strictement économique.

Dans un récent article de presse intitulé « *Halte au pseudo-anglais dans les entreprises*¹ », M. Claude Hagège, professeur au Collège de France, a rappelé quelques faits qu'il importe ici de conserver présents à l'esprit. En premier lieu, dans les entreprises françaises, souvent, « *en dehors d'anglophones de passage, on [ne] trouve personne qui ait de l'anglais une connaissance autre que superficielle* ».

Un constat similaire a été formulé par la DGLFLF² : « *L'anglais utilisé par les non-anglophones natifs dans les relations internationales est en règle générale fonctionnel et dépourvu de nuances ; son emploi est souvent malaisé à l'écrit.* » En second lieu, l'anglais, contrairement aux idées reçues, constitue « *une langue assez difficile, non seulement par sa phonétique, mais aussi par la structure des phrases* », et beaucoup de ses constructions verbales et formules idiomatiques ne sont transparentes que pour les locuteurs de naissance : elles demeurent « *en partie opaques à des étrangers, pourtant bons connaisseurs de l'anglais, ou considérés comme tels* ». L'auteur en conclut qu'« ***il est donc contre-productif d'imposer l'anglais à tout le personnel dans les entreprises françaises*** ». Au surplus, il fait valoir que, « *jusqu'à présent, personne n'a jamais apporté la moindre preuve d'un accroissement des performances commerciales qui serait la conséquence directe de l'usage de l'anglais, même si l'on peut admettre que les produits soient vendus en anglais, hors de France, aux clientèles anglophones. Personne n'a jamais démontré non plus que le français n'ait pas toutes les ressources nécessaires pour exprimer le monde contemporain.* »

Ces éléments suffiraient à doter d'un fondement solide l'appel à préserver l'usage de la langue française dans les entreprises. Mais il faut ajouter un argument au plaidoyer, également développé par M. Hagège dans l'article précité : « ***la novlangue du monde économique participe d'une guerre contre le français*** ». Car non contents « *de l'état de déséquilibre des langues qu'a créé à leur bénéfice, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'entrée de plus en plus massive de produits américains, notamment culturels, sur les marchés européens comme sur les autres [...] les groupes [anglo-saxons] visent l'éviction pure et simple du français* ». A preuve, « *ils commandent à leurs experts des études précises du prix que leur coûterait l'effort aboutissant à supplanter, au profit de l'anglais, le français dans les pays mêmes où il est répandu, par exemple en Afrique subsaharienne* ». En

¹ Le Monde, 20 mars 2007.

² Rapport au Parlement précité de 2004.

d'autres termes, **la guerre commerciale passe par une offensive linguistique. Tient-on à abonder l'arsenal des adversaires ?**

Menant une analyse convergente, M. Jean-François Dehecq¹ a mis en lumière de quelle façon **la domination linguistique de l'anglais est susceptible de favoriser une emprise de la pensée anglo-saxonne sur les affaires :**

*« Lors d'un grand lancement de produit – 400 personnes à travers le monde – la réunion s'était faite en anglais. Il y avait des gens du monde entier. En deux jours, 80 % du temps de parole avait été pris par des Anglais et des Américains. Six mois après, je fais la réunion avec 12 interprètes en traduction simultanée : 22 % du temps a été pris par des Américains et des Anglais. Le sabir américain est limité à 500 mots. Lorsque je parle de chiffres, de comptes d'exploitation, je le fais en anglais mais, **dès qu'on a besoin de s'adresser à l'intelligence des gens, c'est une honte de leur imposer de parler une langue qui n'est pas la leur.** Même si on parle très bien anglais, on est incapable de penser dans une langue qui n'est pas la sienne ! Un Brésilien est incapable de vous expliquer autrement qu'en portugais comment il conçoit l'avenir de ce produit, le marketing, etc. C'est la même chose dans la recherche. Si l'on veut continuer à dire que c'est l'anglais la langue véhiculaire, donnons tout de suite les clefs de nos entreprises aux Américains car ils ont un avantage quatre à cinq fois supérieur à celui de toutes les autres nationalités s'ils sont en train de parler anglais. [...] On donne déjà nos actions aux anglo-saxons parce qu'il n'y a personne pour les acheter en Europe et qu'il n'y a pas de fonds de pension, ni aucune mécanique qui nous le permette, si en plus on donne la réflexion aux Anglais... [...] Je parlais de la recherche. [Sanofi-Aventis] a gardé 25 centres de recherche à travers le monde dans tous les pays. Pourquoi ? Parce qu'un Italien ne pense pas comme un Américain ou comme un Hongrois. »*

Même si, d'une entreprise à l'autre et selon les personnes qui s'expriment, les situations peuvent se révéler très variables, **l'usage constant de l'anglais représente, à l'évidence, un avantage concurrentiel bénéficiant aux anglophones de naissance.** Il n'est donc guère pertinent, pour des entreprises françaises, d'entretenir cet avantage lorsque rien, si ce n'est l'excès du conditionnement général, n'impose que les échanges se déroulent dans un anglais exclusif – ce qui reste souvent le cas.

Au demeurant, **notre langue conserve d'incontestables atouts :** comme l'a fait valoir, entre autres, la DGLFLF², *« le français est présent à l'international dans plusieurs secteurs d'activité que caractérisent l'excellence de notre savoir-faire et de notre technologie. Il est parfois indissociable de l'image de marque de nos produits ; son usage constitue alors un avantage concurrentiel »*. D'un point de vue plus global, **« la connaissance de l'anglais ne suffit plus : si l'on peut acheter en anglais, on**

¹ Audition précitée du 15 mars 2007.

² Rapport au Parlement précité de 2004.

vend beaucoup mieux dans la langue du client. Gagner des parts de marché nécessite de disposer de cadres maîtrisant les langues de la clientèle, qu'il s'agisse par exemple du mandarin [...] ou plus près de nous de l'allemand et de l'italien¹. »

b) Une diversité des politiques linguistiques des entreprises qui justifie un certain volontarisme

Les auditions auxquelles a procédé la mission commune d'information ont révélé la **variété des modes d'organisation des entreprises en ce qui concerne la langue**. Ainsi, par exemple, M. Christian Steiff² a exposé : « *Pour EADS, l'anglais est la langue officielle et de travail. A Saint-Gobain, la langue officielle est le français et la langue de travail est l'anglais. PSA n'emploie qu'une seule langue, le français.* »

Le choix francophone de PSA en Slovaquie

Notre collègue **Jacques Legendre**, à l'occasion de son rapport pour avis sur les crédits de la francophonie dans le projet de loi de finances pour 2005, a **salué l'engagement francophone de PSA en Slovaquie** et « *les effets positifs que peut présenter [...] une politique linguistique volontaire et délibérée d'une grande entreprise* » :

« Le constructeur automobile PSA a récemment fait un investissement important pour créer à Trnava, près de Bratislava, une usine qui emploiera 3.500 personnes. Il ne s'agit pas d'une délocalisation, il faut le préciser, dans la mesure où les voitures construites seront destinées au marché d'Europe centrale et limitées à des séries équivalentes à l'ancienne 206.

*« PSA a décidé que le français serait langue de travail sur ce site, et a passé un accord spécifique avec le ministère de l'éducation nationale d'une part, et le ministère slovaque de l'éducation de l'autre, pour assurer une **formation** professionnelle en français soit à la faculté de mécanique de Bratislava, soit dans l'un des trois lycées professionnels concernés ; cette formation sera assurée par des enseignants français mis à disposition.*

« Un autre accord passé entre PSA et l'Institut français de Bratislava a pour objet de dispenser des cours de français à des niveaux divers, aux personnels recrutés ou en préembauche. 250 personnes ont été ainsi déjà formées. Il pourrait être ainsi envisagé de former quelque 800 personnes d'ici 2007.

*« Ces initiatives ont induit un **cercle vertueux tout à fait remarquable** : pour répondre aux besoins des expatriés et des Slovaques, l'ambassade de France a dû créer une école française à Bratislava en septembre 2003 ; les effectifs sont déjà passés de 16 élèves à la rentrée 2003 à 53 à celle de septembre 2004.*

« L'attitude de PSA en Slovaquie ne semble pas lui avoir nui. Elle se révèle très positive pour la langue française.

« Souhaitons que beaucoup d'autres entreprises françaises s'en inspirent. »

Source : Jacques Legendre, rapport pour avis n° 75 (2004-2005), au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi de finances initiale pour 2005

¹ Ibid.

² Audition précitée du 8 février 2007.

En écho à ce propos, le président de la mission commune d'information, Philippe Marini, a pu faire état de ses propres constatations : « Lors d'un déplacement récent à Bucarest, il nous a été expliqué que les pratiques linguistiques des entreprises françaises implantées dans ce pays étaient très différentes. La Société Générale applique une politique très francophone : la connaissance du français est un critère important dans le recrutement des cadres. A l'inverse, Orange, filiale de France Telecom, travaille uniquement en anglais. Ces deux exemples appartiennent à des branches différentes, l'une étant plus technique que l'autre, mais nous avons été frappés par les différences de stratégies et de cultures de ces entreprises. De même, Michelin, qui a installé une grande usine en Pologne, a recruté des francophones. A l'inverse, dans la grande distribution, certaines enseignes sont indifférentes à la pratique du français. »

M. Franck Riboud, président-directeur général de Danone SA¹, a présenté la politique équilibrée suivie en ce domaine par le groupe : « La règle est la suivante : **les employés internationaux doivent comprendre le français, mais les Français doivent comprendre l'anglais et le parler.** Il est évidemment plus facile de comprendre une langue que de la parler. Si, au cours d'une réunion, il y a un anglophone et dix francophones, il serait agaçant de devoir avoir recours à un traducteur pour communiquer. La personne anglophone doit donc être en mesure de comprendre le français, libre aux Français de décider de s'exprimer en anglais ou non, mais ils doivent comprendre l'anglais. Je considère qu'il est important d'être tolérant. Nous sommes foncièrement européens chez Danone. Notre latinité étant un avantage compétitif, il est normal de faire des efforts pour la défendre, y compris à travers la langue. »

Cependant, d'après une étude réalisée en 2002, à la demande de la DGLFLF, par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), au sein des entreprises, en général, « le choix d'une politique linguistique n'alimente pas de débats soutenus. **A quelques exceptions près, on ne peut pas à proprement parler de politique linguistique. C'est le pragmatisme qui règne en maître et le positionnement par rapport à la langue étrangère ne suscite aucun état d'âme**². »

Il est indéniable que, **dans un monde où l'anglais est désormais la norme, imposer la pratique du français ne va pas de soi.** Plusieurs des responsables auditionnés ont témoigné en ce sens, tel M. Jean-Cyril Spinetta³ : « Cette question de la langue a constitué une des difficultés de la négociation [entre Air France et KLM] : les Néerlandais préconisaient l'anglais, j'ai tenu à imposer le français. » De même, M. Christian Streiff⁴, mentionnant que l'emploi exclusif du français dans le groupe PSA engendrait « certaines

¹ Audition du 31 janvier 2007.

² CREDOC, « Les pratiques linguistiques dans les entreprises à vocation internationale », octobre 2002.

³ Audition précitée du 14 février 2007.

⁴ Audition précitée du 8 février 2007.

difficultés », a précisé : « *il faut trouver le bon chemin pour conserver ses racines et affirmer que le français est la langue de PSA tout en se développant en Asie, en Amérique du Nord et en Europe de l'Est. Afin d'apporter du « sang neuf» dans les structures dirigeantes, il est capital de montrer aux étrangers du groupe qu'ils y ont un avenir et qu'il n'est pas nécessaire de posséder un passeport français pour accéder à un poste de dirigeant.* »

Dans ces conditions, **en dernière analyse, le volontarisme des décideurs paraît constituer le facteur décisif de la préservation de l'usage du français dans l'entreprise**, notamment parmi les états-majors. On l'a vu, c'est à la pugnacité de M. Jean-Cyril Spinetta que la compagnie aérienne nationale doit d'avoir conservé l'emploi du français. M. Christian Streiff, de manière analogue, a fait part de l'expérience suivante, dans le cadre de sa direction des affaires nord-américaines de Saint-Gobain, à la suite de l'acquisition de Norton : « *J'ai dû apprendre l'américain afin de m'imposer comme le « patron » de cette division. Je me suis donc installé avec deux bureaux, l'un à Boston, l'autre à Paris, pour prendre pied. J'ai ensuite dû expliquer à mes collaborateurs américains que la langue du groupe était le français, et que l'accession au comité de direction du groupe était conditionnée par l'apprentissage du français, ce qui a constitué un choc pour eux.* »

L'exemplarité des responsables français dans l'emploi de leur propre langue est évidemment essentielle pour en promouvoir le maintien, et résister à l'hégémonie de l'anglais. On se souvient du mouvement du Président de la République, M. Jacques Chirac, le 23 mars 2006, quittant avec l'ensemble de la délégation française la salle où se tenait, à Bruxelles, une réunion du conseil européen, parce que M. Ernest-Antoine Seillière, s'exprimant en tant que président de l'Union des industries de la Communauté européenne, avait choisi de le faire en anglais – « *la langue de l'entreprise* », selon ses termes rapportés par la presse. On mesurera, par comparaison, la force d'engagement en faveur du français que traduit cette déclaration de M. Jean-François Dehecq¹, véritable « militant » de la francophonie dans l'entreprise : « *J'ai aujourd'hui un procès que j'espère perdre avec les syndicalistes de l'usine de Marcy-L'Etoile qui font les vaccins – elle emploie 2.000 salariés – et qui ont reçu leur plan de retraite en anglais ! Heureusement qu'ils me font un procès* » !

3. Un cadre législatif bénéfique et perfectible

a) *Les règles instaurées par la loi du 4 août 1994 tendant à préserver l'identité française de nos entreprises*

L'importance des convictions et de la volonté des dirigeants pour la préservation de l'usage du français dans l'entreprise, manifeste dans les témoignages précités, recueillis par la mission commune d'information, ne

¹ *Audition précitée du 15 mars 2007.*

remet pas en cause l'utilité, en la matière, d'un cadre législatif. Ce dernier, au contraire, ne peut que **promouvoir et soutenir les engagements personnels que requiert la pérennité de la pratique de notre langue dans les milieux professionnels** et, à travers elle, le maintien de l'identité nationale de nos entreprises.

**L'emploi de la langue française dans l'entreprise :
rappel du cadre juridique**

La loi du 4 août 1994 a modifié le droit du travail afin d'y introduire l'obligation d'utiliser le français pour certaines informations délivrées au salarié par l'employeur. Ainsi, doivent être rédigés (le cas échéant, traduits) en français :

- les **contrats de travail** (article L.121-1 du code du travail) ;
- le **règlement intérieur** (article L.122-35 du code du travail) ;

- « *tout document comportant des obligations pour le salarié ou des dispositions dont la connaissance est nécessaire à celui-ci pour l'exécution de son travail, à l'exception des documents reçus de l'étranger ou destinés à des étrangers* » (article L.122-39-1 du code du travail) ;

- les **conventions et accords collectifs** de travail et les conventions d'entreprise ou d'établissement (article L.132-2-1 du code du travail) ;

- les **offres d'emploi**, pour les services à exécuter sur le territoire français, quelle que soit la nationalité de l'auteur de l'offre ou de l'employeur, et pour les services à exécuter hors du territoire français lorsque l'auteur de l'offre ou l'employeur est français (article L.311-4 du code du travail).

Les infractions portant sur le règlement intérieur et sur tout document nécessaire au salarié sont passibles d'une amende de la 4^e classe, celles qui concernent les offres d'emploi d'une amende de la 3^e classe (4^e classe en cas de récidive).

Comme toutes les dispositions du droit du travail, les obligations linguistiques s'imposant aux employeurs sont susceptibles d'être contrôlées par les services du ministère chargé de l'emploi, et principalement par l'inspection du travail. Par ailleurs, sur le fondement de l'article L. 411-11 du code du travail, les comités d'entreprises, les comités d'hygiène et de sécurité et les organisations syndicales peuvent se constituer partie civile, devant les prud'hommes comme les autres juridictions, pour dénoncer le défaut d'emploi de la langue française dans leurs entreprises.

Source : Délégation générale à la langue française et aux langues de France, rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française, 2006

A cet égard, la **loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française**, dite loi « Toubon », en énonçant dès son article 1^{er} que le français est, notamment, « *la langue [...] du travail, des échanges [...]* », a posé des règles précieuses. Il convient d'ailleurs de rappeler que cette loi a procédé d'un fondement constitutionnel positif, la révision du 25 juin 1992 ayant consacré le français comme « *langue de la République* » (premier alinéa

de l'article 2 de la Constitution¹). En outre, on observera que, si ces dispositions s'inscrivent dans notre tradition nationale, qui confie à l'Etat (au moins depuis l'ordonnance dite de Villers-Cotterêts de 1539) une responsabilité particulière quant à la défense de la langue française, **la préoccupation qu'elles traduisent se trouve partagée par d'autres Etats**, qui se sont également dotés d'une législation relative à l'emploi de leur langue, et dont le nombre tend à augmenter régulièrement².

L'**effectivité de ces règles** est à noter. Ainsi, en application de l'article L.122-39-1 du code du travail (*cf. encadré ci-dessus*), dans un **arrêt remarqué du 2 mars 2006**, la cour d'appel de Versailles a confirmé le jugement du tribunal de grande instance de Versailles qui, en janvier 2005, avait ordonné, sans délai et sous astreinte, à la société GEMS (General Electric Medical Systems), société de droit français, de mettre à la disposition de ses salariés en France une version française des logiciels informatiques et des documents relatifs à la formation du personnel, à l'hygiène et la sécurité. La cour a précisé que « *l'obligation de traduction en langue française concerne les documents techniques portant sur les produits fabriqués présents sur le marché français et ceux que la société fabriquera destinés au marché français qui sont nécessaires aux salariés français pour la bonne exécution de leur travail en France* ». Elle a condamné la société GEMS à verser au comité d'entreprise, au comité d'hygiène et de sécurité et au syndicat CGT la somme 580.000 euros, correspondant à l'astreinte prononcée en première instance, et a fixé à 20.000 euros par document la pénalité de retard pour les traductions non fournies, passé un délai de trois mois après la signification de l'arrêt.

D'autres procès sont en cours, de plus en plus de salariés se trouvant confrontés à la nécessité de manier un anglais qu'ils maîtrisent mal, phénomène que les syndicats perçoivent avec inquiétude. De façon symptomatique, en juillet 2006, à l'initiative de syndicats et d'associations, **un collectif « pour le droit de travailler en français » a été fondé**. Cependant, en vue de satisfaire aux exigences légales, plusieurs grandes entreprises – par exemple Peugeot ou Axa Assistance – ont mis en place des groupes de travail, qui assurent la traduction en français de termes techniques.

b) Les compléments apportés par la proposition de loi adoptée par le Sénat à l'initiative du président de la mission commune d'information

D'abord conçues dans une optique de protection des salariés, les obligations fixées par la loi du 4 août 1994 concourent réellement au maintien de l'identité française de nos entreprises. **Sans alourdir de manière**

¹ Pour mémoire, dans sa rédaction antérieure à la révision de 1992, l'article 2 de la Constitution faisait du français « la langue officielle de la République », formule jugée trop restrictive, au regard de la francophonie notamment.

² Sur ce point, voir le rapport n° 27 (2005-2006) de notre collègue Jacques Legendre sur la proposition de loi du président de la mission commune d'information, Philippe Marini, complétant la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (*cf. infra*).

inconsidérée les charges de gestion de ces dernières, **il est possible d'avancer un peu plus loin encore** dans cette voie.

C'est avec cette ambition que le président de la mission commune d'information, **Philippe Marini, en novembre 2004, a déposé une proposition de loi¹** visant à compléter les dispositions de la loi du 4 août 1994. Cette proposition, amendée par votre commission des affaires culturelles, a été **adoptée par le Sénat, en première lecture, à l'unanimité**, le 10 novembre 2005². Le texte aujourd'hui en navette³ prévoit notamment :

- d'une part, **d'étendre l'obligation d'usage du français aux messages électroniques**, dès lors qu'ils ne sont pas exclusivement conçus pour des personnes de nationalité étrangère ;

- d'autre part, **d'attribuer aux associations agréées de défense de la langue française et aux associations de consommateurs la compétence de constater des infractions** aux règles imposant l'emploi du français ;

- enfin, dans les entreprises de plus de 500 salariés, **d'obliger le chef d'entreprise à soumettre au comité d'entreprise, pour avis, un rapport écrit sur l'usage du français dans l'entreprise**. Dans les entreprises de moins de 500 salariés, ce rapport répondrait à une demande du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel. Il faut souligner que l'institution d'un tel rapport, en formalisant une préoccupation pour la langue française dans l'entreprise, serait **de nature à y susciter la mise en œuvre d'une authentique politique linguistique** – susceptible de faire barrage, jusque dans les équipes dirigeantes, à un monolinguisme anglo-américain préjudiciable, comme on l'a exposé, aux intérêts français.

¹ Proposition de loi n° 59 (2004-2005).

² TA n° 29 (2005-2006).

³ Pour la poursuite du processus législatif, le changement de législature consécutif aux élections de juin 2007 imposera une nouvelle transmission à l'Assemblée nationale du texte adopté par le Sénat.

III. L'ETAT RÉGULATEUR ÉCONOMIQUE

Une série de domaines sera évoquée sous cette rubrique qui regroupe les mesures de moyen terme favorables à la compétitivité des entreprises : l'action pour encourager l'épargne à long terme, les volets fiscaux et sociaux, de nature à favoriser le maintien, le développement et l'implantation de centres de décision économiques, ainsi que deux sujets à caractère européen, le droit de la concurrence et la protection des secteurs sensibles.

A. LE RENFORCEMENT DES DÉFENSES EN AMONT PAR UNE POLITIQUE FAVORISANT L'ÉPARGNE LONGUE

Une des faiblesses majeures de notre pays est l'absence de fonds de pension et, corrélativement, l'importance de l'endettement public. Tout se passe comme si, en dépit des incitations fiscales multiples mises en place ces dernières années, les Français préféreraient prêter à l'Etat que d'investir dans les fonds propres des entreprises.

Comme le soulignait devant la commission des finances, M. Jean-Paul Betbeze, ils achètent notre dette publique sous forme de bons du trésor pour, sinon vendre leurs actifs, du moins les laisser acheter par d'autres : or ce qu'il faudrait faire, c'est inciter les Français à acheter des actifs plutôt que du passif !

1. Le développement de l'épargne retraite comme moyen de compenser le défaut de fonds de pension

Le choix de la France de financer ses retraites sur le mode de la répartition se traduit par un déficit d'épargne en actions, spécifiquement de long terme. Comme l'a constaté M. Henri de Castries, président du directoire d'AXA, lors de son audition, *« les seules « mains longues » qui [restent en France] vraiment sont les assureurs. Ils ont une bonne raison, pratique et économique, c'est qu'ils prennent des engagements longs. En face d'engagements longs, il faut avoir des placements longs. »* Le placement long par excellence étant le financement de sa retraite, le fait que celui-ci s'effectue en répartition et ne se traduise pas par de l'épargne, rend bien compte du manque d'investisseurs de long terme en actions dans notre pays.

Cela se traduit par une nette montée en puissance, depuis 20 ans, des investisseurs financiers étrangers au sein du capital des entreprises françaises cotées, rendue de toute façon nécessaire par les besoins de ces sociétés en capitaux. **Et, plus fondamentalement encore,** comme l'ont bien montré MM. Augustin Landier et David Thesmar dans leur ouvrage « Le grand méchant marché » précité, **cela a abouti à un découplage des intérêts entre des citoyens « créanciers », dont l'épargne est pour l'essentiel investie**

en obligations et qui donc touchent les intérêts et non les dividendes de leurs économies, **et des entreprises dont près de la moitié des richesses créées profite à des étrangers**. Les auteurs écrivent que « *ce que [les Français désirent], en bons créanciers, c'est forcer [leurs] débiteurs (les entreprises) à limiter la prise de risque. Dans un geste parfaitement cartésien, les Français ont aligné leurs aspirations politiques sur leurs intérêts économiques peu préoccupés par la croissance, la performance de l'économie. Ils sont en revanche obsédés par la sécurité, le maintien du statu quo. Et ceux qui parient sur la croissance du pays (les actionnaires) sont dépourvus de soutien politique.* »

Le gonflement de l'épargne de long terme en actions diversifiées apparaît donc non seulement comme susceptible de renforcer la part française de l'actionnariat de nos entreprises cotées, mais aussi comme le moyen de réaligner les intérêts des citoyens et des entreprises et de faire naître un « désir de croissance » chez nos compatriotes. Pour les raisons évoquées *supra*, le financement de la retraite apparaît comme le meilleur véhicule pour développer une telle épargne. C'est donc le développement de ce type d'épargne que l'Etat doit favoriser.

Le président de la mission commune d'information a publié, au nom de votre commission des finances, un rapport d'information¹ en septembre 2006 dans lequel il **exposait 40 propositions pour développer l'épargne retraite en France**. La mission commune d'information approuve cette orientation et se félicite de l'adoption de nombre desdites propositions depuis la publication de ce rapport, notamment dans le cadre de la loi de finances pour 2007 et de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié.

Elle regrette toutefois que deux mesures figurant dans ledit rapport et de nature à encourager l'épargne investie en actions n'aient pu encore trouver de traduction législative. Il s'agit :

- en premier lieu, de **permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite**. En effet, le vieillissement démographique, ainsi que l'absence de branche spécifique couvrant le risque dépendance dans le système de sécurité sociale français sont de nature à créer une demande de couverture individuelle du risque dépendance. Selon la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)², **3 millions de personnes ont déjà souscrit un contrat dépendance** et ce chiffre pourrait s'élever à 8 ou 10 millions de personnes sur la base d'une enquête confiée à l'institut d'études CSA. **La couverture du risque dépendance pourrait aussi s'opérer dans le cadre**

¹ Rapport d'information n° 486 (2005-2006) de M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances, « L'épargne retraite en France trois ans après la « loi Fillon » : quel complément aux régimes de retraite par répartition » ?

² Source : FFSA, « Dépendance : attitudes et comportements des ménages, in « Assurer » », n° 73, 14 juin 2006, pp. 1-2.

d'un dispositif d'épargne retraite. Ainsi, l'article 108 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait prévu la possibilité d'une couverture spécifique de l'invalidité par un PERP, mais il ne s'agissait que d'une option.

Or, **coupler un contrat d'épargne retraite et un contrat de dépendance** permettrait de prendre en compte deux demandes propres au « troisième âge » : d'une part, il s'agirait d'une **prestation complémentaire** au contrat d'épargne retraite et d'autre part, une telle mesure permettrait d'assurer une gestion des actifs à plus long terme, favorable aux actions. Un tel couplage permettrait de **majorer les cotisations de base sur un contrat d'épargne retraite, en contrepartie d'une rente plus élevée** (ou du versement d'un capital supplémentaire, dans l'hypothèse d'une sortie en capital) **en cas de survenance du risque dépendance.** Ce complément de ressources permettrait de faire face aux besoins de financement induits par la dépendance.

Cette proposition a fait l'objet d'un amendement en loi de finances pour 2007, retiré à la suite de réserves exprimées par M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, qui souhaitait attendre les conclusions du rapport demandé à M^{me} Hélène Gisserot, procureur général honoraire auprès de la Cour des comptes, sur les modes de financement complémentaire de la dépendance, avant d'engager une réforme de ce type.

Votre rapporteur observe qu'à l'occasion de la remise dudit rapport, le 20 mars 2007, M. Philippe Bas, alors ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a déclaré vouloir **permettre le développement d'une couverture complémentaire dépendance, distribuée par les mutuelles, les institutions de prévoyance sociale ou les assureurs privés.** Le ministre délégué a précisé souhaiter *« favoriser le développement de cette forme de prévoyance, en permettant son accès au plus grand nombre, dans des conditions plus transparentes que celles des contrats actuels où les Français ont de la peine à s'y retrouver car il n'y a pas de cahier des charges commun. »* Votre rapporteur estime qu'une telle évolution est tout à fait compatible avec le couplage épargne retraite - complémentaire dépendance souhaité par M. Philippe Marini, qui éviterait, de surcroît, de multiplier les contrats ;

- en second lieu, il conviendrait d'**assouplir les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat plan d'épargne retraite populaire (PERP).** En effet, afin de prendre en compte la durée des cotisations, tout en prévenant d'éventuels risques de moins-values boursières au fur et à mesure que l'épargnant se rapproche de l'âge de cessation d'activité professionnelle, la réglementation a prévu une **sécurisation progressive des placements investis dans un PERP.** La sécurisation progressive signifie qu'un montant minimum de l'épargne soit affecté au fonds garanti en euros, cette proportion s'élevant avec l'âge jusqu'à atteindre 90 % de l'investissement deux ans avant la retraite.

Si, au regard des expériences étrangères, le principe de sécurisation progressive des placements apparaît préférable à la liberté de choix entière du salarié, il semble que les seuils fixés l'aient été de manière excessivement prudente, au regard des probabilités historiques de survenance des moins-values boursières sur les délais considérés.

Il s'agirait donc d'**assouplir les règles de sécurisation progressive**, selon les modalités détaillées dans le tableau ci-dessous, tiré du rapport précité du président de la mission commune d'information en sa qualité de membre de la commission des finances. Il convient de préciser que ces dispositions relèvent du domaine réglementaire.

Les règles de sécurisation progressive des investissements sur un contrat PERP

Echéances avant la retraite	Part minimale de l'épargne garantie sur le fonds en euros	
	Droit existant	Evolution souhaitée
Moins de 2 ans	90 %	85 %
Entre 2 et 5 ans	80 %	75 %
Entre 5 et 10 ans	65 %	60 %
Entre 10 et 15 ans	50 %	45 %
Entre 15 et 20 ans	40 %	35 %
Plus de 20 ans	0 %	0 %

2. Les participations croisées : une méthode qui a montré ses limites

Parmi la gamme des mesures de défense « anti-OPA » envisageables, en dehors du statut de société en commandite par actions et des autres formes de dissociation droits de vote/droits financiers, (organisations efficaces contre la prédation, mais en principe peu incitatives pour les investisseurs), **certaines entreprises françaises, ont un temps, cru trouver la meilleure parade aux offensives susceptibles de les frapper dans le système des participations dites « croisées » ou « réciproques »**, dans lequel deux sociétés détiennent, chacune, une fraction du capital de l'autre.

Cette technique, qui s'est particulièrement développée au cours de la décennie 1990, a visé, avant tout, à suppléer les mécanismes d'autocontrôle (assurant la détention indirecte, par une société, de ses propres actions, selon des schémas triangulaires ou circulaires de participations entre plusieurs entreprises) rendus indisponibles du fait des dispositions introduites par la loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la transparence et à la sécurité du marché. Ce texte, en effet, dans un but de préservation de la démocratie actionnariale, a

supprimé tout droit de vote à raison des actions détenues en autocontrôle (article L. 233-31 du code de commerce).

La situation de Renault-Nissan – Renault détient 44 % du capital de Nissan, Nissan détient 15 % du capital de Renault – incarne ce modèle des participations croisées comme rempart contre les prises de contrôle indésirables. Ainsi que l'a indiqué M. Thierry Moulonguet, directeur général adjoint et directeur financier de Renault, auditionné par le rapporteur de la mission commune d'information¹, un tel montage, compte tenu de la participation parallèle de l'Etat au capital de l'entreprise (à hauteur de 15 %), **prémunit en pratique Renault contre tout risque sérieux d'OPA hostile**, ou quasiment. M. Thierry Moulonguet, a d'ailleurs fait observer la facilité du recours à ce mode de protection, pour lequel aucune intervention législative ou réglementaire n'est nécessaire.

Cependant, hors cas particulier, les limites du « verrouillage par solidarité » que constituent des participations réciproques entre sociétés paraissent devoir être vite atteintes.

Il convient d'abord de relever que **la mise en œuvre de participations croisées est – à juste titre – encadrée par la loi**. Le code de commerce (article L. 233-29) interdit à une société par actions de posséder des actions d'une autre société du même type dès lors que cette seconde société détient déjà une fraction supérieure à 10 % du capital de la première. *« A défaut d'accord entre les sociétés intéressées pour régulariser la situation, celle qui détient la fraction la plus faible du capital de l'autre doit aliéner son investissement. Si les investissements réciproques sont de la même importance, chacune des sociétés doit réduire le sien, de telle sorte qu'il n'excède pas 10 % du capital de l'autre. »* La même règle vaut lorsque l'une des deux sociétés en cause n'est pas une société par actions (article L. 234-1 du code de commerce). En synthèse, seules peuvent être croisées, entre deux entreprises dont l'une au moins est une société par actions, des participations inférieures ou égales à 10 % du capital de chacune. Cette restriction, toutefois, ne trouve pas à s'appliquer dans l'hypothèse où l'une des deux sociétés est de droit étranger.

Les contraintes législatives précitées visent à conserver une réalité au capital social. On touche ici au cœur des limites des participations croisées envisagées comme outil défensif des entreprises à l'égard d'OPA agressives : tout montage de ce genre, **par nature, tend à amoindrir la marge de manœuvre et la garantie que constitue le capital**. En effet, il s'agit d'organiser la possession par une société d'une part du capital d'une autre... qui détient elle-même une partie du capital de la première. Ce faisant, comme l'a analysé M. Patrick Artus, directeur de la recherche et des études économiques et financières d'IXIS-CIB, lors de son audition par la mission commune d'information², *« l'opération revient à stériliser les fonds propres*

¹ Audition du 4 avril 2007.

² Audition du 18 octobre 2006.

des deux entreprises ». La fraction de capital employée aux participations croisées se trouve en quelque sorte « dévitalisée ». C'est une des raisons pour lesquelles les entreprises françaises ont progressivement diminué puis supprimé leurs participations réciproques : soucieuses de mener leurs investissements sans devoir s'endetter à l'excès, elles ont ainsi retrouvé une capacité d'autofinancement.

De façon plus globale, enfin, on observe que **les participations croisées, à l'épreuve des faits, résistent souvent assez mal**. Comme l'a exposé M. Patrick Artus, « *en règle générale, les managements ne s'entendent pas et n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une stratégie industrielle. Or, il est très difficile d'être actionnaire d'une autre entreprise avec laquelle vous n'avez pas de partenariat industriel. Des essors transeuropéens ont été enregistrés. A un moment donné, on a cru que BNP et Dresdner allaient fusionner car la participation croisée entre les deux structures était très importante. Mais tout a été vendu car, sur le terrain, le partenariat ne produisait rien. La participation croisée, purement actionnariale, sans réalité industrielle, explose donc très rapidement. En tout cas, l'expérience historique démontre que le dispositif ne fonctionne pas. Les entreprises évoluent, en règle générale, dans le même secteur. Elles sont donc dans le capital l'une de l'autre, alors que, dans la réalité, elles sont concurrentes. Cela ne peut réussir que si la fusion est réelle. En conséquence, toutes les entreprises qui ont vécu des participations croisées en sont sorties.* »

3. Le suivi nécessaire du projet de directive « Solvabilité II » et des modalités d'application des normes IFRS pour en limiter les risques macroéconomiques

a) Les normes d'information financière et comptable : une consécration de la transparence ou de la volatilité ?

L'internationalisation des échanges et les impératifs d'harmonisation, de transparence financière et de prévention des risques systémiques ont conduit à l'élaboration de normes techniques internationales à caractère transversal ou sectoriel, qui ont été profondément rénovées au cours des dix dernières années ou sont encore en cours de négociation.

Les **normes comptables internationales IAS/IFRS** sont ainsi applicables aux sociétés européennes cotées depuis l'adoption du règlement européen du 19 juillet 2002¹, complété par d'autres règlements modificateurs et les avis du comité européen EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*). Dans le cadre du Plan d'action pour les services financiers, mis en œuvre par la Commission européenne entre 2000 et 2005, l'information financière des sociétés cotées a également été normalisée par la **directive**

¹ Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales.

« **transparence** » du 15 décembre 2004¹, qui a consacré le principe d'une périodicité trimestrielle.

A la différence des normes américaines US-GAAP, souvent considérées comme excessivement précises (avec des risques de contournement), les normes IAS/IFRS se veulent fondées sur des **principes**. Cette approche présente cependant l'inconvénient de donner prise à des **divergences d'interprétation** par les régulateurs nationaux.

Si les orientations des normes comptables ont dans l'ensemble été approuvées, **la norme IAS 39**, relative à la comptabilisation et à la valorisation des instruments financiers, a été très controversée, l'option de la « juste valeur » (finalement adoptée par la Commission européenne en novembre 2005) étant perçue comme une **source d'instabilité et de volatilité des bilans**, en particulier dans le secteur bancaire.

Si cet impact devait se confirmer, **la plus grande variabilité des résultats pourrait nuire à la sécurité et à la confiance des investisseurs et, in fine, au financement par le marché et à l'épargne longue.**

b) « *Solvabilité II* », un projet qui dissuade l'investissement pérenne en actions ?

Les secteurs des banques et de l'assurance font l'objet d'une vigilance particulière, compte tenu de leur rôle clef dans le financement et la gestion des risques des entreprises et sont soumis à des normes de solvabilité d'inspiration commune, également intégrées dans la législation communautaire.

Les nouvelles normes de fonds propres réglementaires des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, élaborées par le Comité de Bâle et à ce titre dénommées « Bâle II », ont ainsi donné lieu à la révision de deux importantes directives en 2006².

Le régime de solvabilité des compagnies d'assurance européennes a été mis à jour en 2002 par la réforme appelée « Solvabilité I » et fait actuellement l'objet d'un **projet de modernisation, « Solvabilité II », qui donnera lieu à une proposition de directive dans le courant de l'année 2007.**

Ce projet, en cours de négociation entre la Commission européenne, les Etats membres et les instances professionnelles, **est d'une portée beaucoup plus étendue que la seule exigence de marge de solvabilité.** Il

¹ Directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE.

² La directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et la directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit.

conduit à traiter différents sujets tels que l'adoption d'un système davantage fondé sur la mesure du risque, l'harmonisation de l'évaluation des provisions techniques, les nouvelles techniques de transfert de risque et les évolutions récentes en matière de comptabilité.

Au-delà de ces aspects d'une grande technicité et qui ne sauraient être ici abordés, **l'impact macro-économique potentiel de ce dispositif donne lieu à des controverses.** Ainsi que l'ont relevé MM. Henri de Castries, président du directoire d'Axa et Patrick Artus, directeur de la recherche de Natixis, lors de leur audition par la mission d'information¹, l'approche prévalant dans « Solvabilité II » **pourrait conduire les compagnies d'assurance, qui figurent parmi les principaux investisseurs institutionnels, à diminuer leurs placements en actions.**

L'approche micro-économique de la solvabilité et de la cohérence entre le passif et l'actif des compagnies d'assurance pourrait dans ces conditions contrevenir à l'impératif macro-économique de soutien aux fonds propres des entreprises, particulièrement en France.

Les propos de M. Henri de Castries se révèlent suffisamment éclairants sur le cheminement et les risques du projet « Solvabilité II », tels qu'ils étaient appréciés fin 2006 :

*« Le deuxième débat qui se profile porte sur « Solvabilité II », pour notre secteur, sur lequel on a commencé très vite à alerter les pouvoirs publics sur un certain nombre de risques de dérives. Cette fois, on a été un peu mieux entendu. **Solvabilité II pose la question du capital nécessaire pour qu'un assureur puisse opérer avec des marges de solvabilité réglementaire suffisantes.** Pour répondre à cette question, il faut définir le degré de risque acceptable dans le système. Pour cela, il faut définir quelle probabilité de défaut et de banqueroute on est prêt à accepter. La Commission avait fixé un taux de probabilité équivalent à la solvabilité d'un acteur de niveau BBB, ce qui était raisonnable ; puis, elle a confié à un collège de régulateurs, appelé le CEIOPS², le soin de déterminer comment organiser cela.*

« Dans la première phase de ses travaux, ledit CEIOPS, et donc les 27 régulateurs européens d'assurance qui le composent, ont assez largement ignoré la consigne qui était le niveau de risque BBB et ont analysé ce qui leur convenait à chacun d'entre eux, avant d'additionner leurs contraintes et de demander aux entreprises de faire leur calcul. On a obtenu un système appelé « Quantitative Impact Studies 2 » qui est une enquête dans laquelle on a demandé aux divers acteurs de faire leurs calculs. Le résultat de QIS2 a permis de constater que si on appliquait ce qu'il demandait on aurait probablement besoin d'encore plus de capital.

*« Je pense avoir attiré l'attention de nos amis de Bercy et du Trésor, en leur expliquant que **si QIS2 devenait une réalité nous serions***

¹ Respectivement les 19 et 18 octobre 2006.

² Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors.

probablement amenés à diviser nos investissements actions par quatre ou cinq et à réduire la duration des obligations que nous achetons, dont certaines sont des obligations d'Etat, de sept ans à deux ans. Si cela n'était pas la démonstration que l'exercice était biaisé, c'était bien étonnant.

« Ainsi, tout ce qui va se réaliser autour de Solvabilité II est extrêmement important pour le futur des investissements actions. (...) Il ne s'agit pas d'un débat « des gros contre les petits », des anglo-saxons contre les autres. Nous disposons aujourd'hui des instruments permettant de mesurer le capital nécessaire pour opérer dans des conditions de sécurité satisfaisante.

« Il faut faire très attention à ce que Solvabilité II ne conduise pas subrepticement à décourager les placements longs. Si les placements longs des seuls acteurs « mains longues » en Europe étaient découragés, il ne faudrait alors pas s'étonner ni de voir le capital des groupes industriels et de services européens être détenu par des mains non-européennes, ni d'un nouveau ralentissement de croissance. Si personne ne peut financer le capital des entreprises, un certain nombre de projets ne pourront pas se développer et la croissance en souffrira. »

De même, M. Patrick Artus a considéré que le dispositif « Solvabilité II » tendait à fixer le capital réglementaire des assureurs en fonction de l'écart de duration¹ moyenne constaté entre l'actif et le passif. Les exigences de capital des sociétés d'assurance sont ainsi une fonction croissante de l'écart entre la nature de leur actif et la nature de leur passif. Or, selon M. Patrick Artus, la duration moyenne du passif des compagnies d'assurance françaises est de douze ans, alors que celle des actions est nulle, de telle sorte que la minoration du capital réglementaire induit une **prime à la détention de titres obligataires**, qui sont de duration longue et de faible risque².

Cette appréciation doit cependant être fortement nuancée. C'est plutôt parce que le projet de formule standard du QIS2 reflétait mal cet écart de duration entre actif et passif que les investissements en actions se révélaient fortement pénalisés. En effet, on considère habituellement que les actions ont une duration très longue dans la mesure où elles ne sont jamais remboursées, de telle sorte que si cette caractéristique était bien prise en compte, les assureurs opérant sur des branches de long terme (telles que la responsabilité civile médicale ou la construction) se verraient « récompensés » par une moindre exigence de solvabilité.

Une meilleure description du problème serait de considérer que le **projet de formule standard du QIS2 tendait à considérer les volatilités respectives des actifs sur un an et de façon isolée**, sans se soucier de la

¹ Le terme de « duration » s'applique aux instruments financiers à taux fixe, tels que les obligations et désigne la durée de vie moyenne des flux financiers pondérée par leur valeur actualisée.

² « Dans sa grande générosité, le régulateur considère qu'une action n'a aucune valeur de jour de ratio puisqu'il s'agit d'un actif dont la valeur peut changer à tout moment. La détention d'actions va donc être extrêmement pénalisée. **En effet, si un assureur souhaite minimiser ses fonds propres, il devra n'avoir à son actif que des obligations d'Etat** ».

structure du passif ni de la stratégie financière de l'entreprise. Il en résultait qu'il était moins risqué et moins coûteux de détenir des obligations d'Etat plutôt que des actions.

Le dispositif applicable aux fonds de pension est différent mais conduit, selon M. Patrick Artus, aux mêmes résultats¹. Il a également estimé que l'insuffisante couverture dont disposaient les fonds de pension américains et britanniques pour assurer le financement de prestations définies **avait accru l'aversion au risque des régulateurs**, les conduisant à introduire une quasi-logique de répartition dans les bilans de ces organismes.

La troisième étude quantitative d'impact (QIS3) réalisée par le CEIOPS, lancée le 2 avril 2007 et qui devrait s'achever fin juin, **devrait cependant conduire à infléchir les orientations du projet de directive** et à mieux préserver l'investissement en fonds propres. **Un coefficient de solvabilité de 32 %, au lieu de 40 % dans QIS2, est ainsi évoqué².**

Il ressort également des entretiens que le président de la mission d'information a eus avec les services de la Direction générale du marché intérieur et des cabinets des commissaires compétents de la Commission européenne, le 13 mars 2007, que **celle-ci a bien intégré les inquiétudes des assureurs et ne compte pas se cantonner à la seule approche micro-économique.**

B. LE VOLET FISCAL : RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

La fiscalité française des entreprises doit évoluer, dans le cadre d'une nouvelle stratégie économique. **La nécessaire amélioration de son attractivité passe par une action sur les taux, le soutien à certaines initiatives communautaires et surtout l'introduction de la « TVA sociale ».** **Il faut, en outre, souhaiter la simplification des textes d'application, un effort de pédagogie et de promotion des dispositions favorables et une relation plus apaisée entre les contribuables et l'administration.**

¹ « Les fonds de pension doivent avoir, à tout instant, des actifs dont la valeur de marché couvre leur passif, même en cas de chute du marché d'actions extrêmement brutale. **Il devient, de ce fait, presque impossible pour un fonds de pension de détenir des actions.** Du côté des banques, on a donc fabriqué une machine de guerre pro-cyclique : quand la situation va mal, on les pousse à restreindre le crédit. Du côté des assureurs et des fonds de pension, on a créé une machine visant à ce que ces structures ne détiennent que des obligations d'Etat (...). « La machine va réellement inciter ces investisseurs à réduire leur détention d'actions, sauf à consommer beaucoup plus de capital, ce que les assureurs n'ont pas envie de faire, ou sauf à sur-provisionner considérablement le passif, ce que les fonds de pension ont rarement la possibilité de faire ».

² *En outre, la corrélation entre risque de taux et risque actions a été abaissée de 75 % à 0 %, ce qui implique que la charge en capital finalement appliquée aux investissements serait fortement diminuée (d'environ 25 %, selon les cas), la diversification des placements étant mieux reconnue.*

1. L'impôt sur les sociétés au cœur du sujet

a) *Donner un signal positif par une diminution maîtrisée du taux nominal*

La France ne peut se permettre de demeurer durablement « hors jeu » dans la compétition fiscale en affichant un taux nominal d'IS parmi les plus élevés au sein des pays développés. Bien que notre pays dispose d'atouts reconnus en matière de qualité des infrastructures et de la main d'œuvre, comme de dispositifs fiscaux avantageux pour les entreprises internationalisées, ou à tout le moins équivalents à ceux de ses principaux concurrents, le taux apparent de 33,3 % crée une perception négative, inertielle et qui conforte celle d'un environnement réglementaire peu accueillant (not « *business friendly* », dans l'acception anglo-saxonne) pour le maintien et les implantations de centres de décision.

La cible d'un taux de 20 %, aussi attrayant soit-il pour les entreprises, apparaît cependant irréaliste dans le contexte budgétaire actuel. Il semble plus concevable, dans un premier temps, de **se fixer l'objectif d'un taux légèrement inférieur au seuil psychologique de 30 %**. Le « recyclage » des trop nombreuses « niches » et aides fiscales, à l'exception du crédit impôt-recherche, permettrait de contribuer au moins partiellement au financement d'une telle mesure.

b) *Faire aboutir l'initiative communautaire ACCIS*

Partant du constat des importantes divergences dans la fixation de l'assiette de l'IS au sein des Etats membres et de la difficulté de légiférer en matière fiscale compte tenu du principe de l'unanimité, la Commission européenne estime que le seul moyen efficace de lutter contre les entraves fiscales auxquelles se heurtent les entreprises qui effectuent des opérations transfrontalières **est de leur permettre d'être imposées sur la base d'une assiette homogène et consolidée de l'IS, couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union.**

La Commission souhaite également éviter que le débat ne se focalise sur les taux et n'entend pas remettre en cause la concurrence fiscale.

Les lignes directrices sur les prix de transfert, recommandations diverses sur la coordination des systèmes fiscaux¹, et mesures ciblées de suppression des pratiques fiscales dommageables² se révèlent nécessaires mais ne permettent pas de régler définitivement le problème fondamental que constitue la coexistence de 27 systèmes fiscaux différents. Seule une approche globale permettrait d'apporter des améliorations sensibles sur ce terrain.

¹ Cf. *les trois recommandations du 19 décembre 2006, relatives au traitement fiscal des pertes intra-société ou intra-groupe dans les situations transfrontalières, à l'imposition des résidents lors de leur sortie (« exit tax ») et à la coordination des systèmes de fiscalité directe des Etats membres.*

² *Telles qu'elles sont proposées dans le cadre du « groupe Primarolo » (cf. supra).*

La Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière a donc mis en œuvre une double approche, confirmée par la Commission européenne le 24 novembre 2003¹, en concertation avec les Etats membres :

- la détermination d'une assiette commune, optionnelle et consolidée d'impôt sur les sociétés (**ACCIS**), dans le cadre d'un groupe de travail qui a reçu le soutien d'une large majorité d'Etats membres lors du Conseil Ecofin informel des 10 et 11 septembre 2004. La consolidation est apparue indissociable du caractère commun de l'assiette, afin de bénéficier pleinement des avantages de ce système. Le choix d'une assiette consolidée implique également de concevoir une **clef de répartition** équitable du produit de l'impôt entre les Etats membres ;

- et un système pilote optionnel d'imposition selon les règles de l'Etat de résidence (« **Home state taxation** »), applicable aux PME.

L'initiative ACCIS pourrait donner lieu à une **proposition de directive dans le courant de l'année 2008**, précédée d'une analyse d'impact et qui préserverait le caractère optionnel du mécanisme. Lors de ses réunions en 2006 et en mars 2007, le groupe de travail ACCIS a abordé, dans le cadre de différents sous-groupes, les thèmes suivants :

- la définition du **revenu imposable** (charges non déductibles, éléments déductibles spécifiques, critère de finalité économique, traitement des pertes, méthode de détermination...)

- les **aspects internationaux** (définition de la résidence fiscale et de l'établissement stable, principes de bénéfice mondial et de territorialité, inclusion ou exclusion des revenus étrangers passifs, application de l'ACCIS aux revenus de source communautaire perçus par des non-résidents) ;

- les **entités couvertes** (hypothèse d'une application de l'ACCIS aux seules entités menant des activités transfrontalières, traitement des institutions financières, partenariats, entités transparentes et hybrides) ;

- la **consolidation et la fiscalité de groupe** (principes et seuil de consolidation, consolidation obligatoire ou non, traitement des pertes antérieures et des transactions intragroupe...)

- la valorisation des actifs financiers, les dividendes et plus-values de cession de participations ;

- le **cadre administratif et juridique** (harmonisation ou coordination, aspects pratiques afférents aux déclarations fiscales, contrôles, interprétations, échanges d'informations...)

- les **mécanismes de répartition** de l'assiette fiscale consolidée (approche microéconomique de la valeur ajoutée ou répartition proportionnelle, utilisation d'une formule et de pondérations communes ou

¹ *Communication au Conseil, au Parlement européen et au Conseil économique et social européen* : « Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises : réalisations, initiatives en cours et défis restants ».

distinctes, choix de facteurs éventuels dans le cadre de la répartition proportionnelle).

L'objectif de l'ACCIS est très ambitieux, ainsi que l'illustrent les nombreuses questions techniques soulevées et **il sera sans doute difficile de dégager un consensus** au sein du Conseil. Néanmoins, le principe général paraît aujourd'hui acquis, grâce notamment à une inflexion de la position du Royaume-Uni, qui a obtenu des garanties sur le respect du principe de souveraineté fiscale auquel il est traditionnellement attaché. **La consolidation fait cependant encore débat au sein des Etats membres**, certains craignant une perte de recettes fiscales, de même que les **modalités d'intégration du secteur financier** dans l'ACCIS et son **encadrement administratif** (notamment la mise en place d'un guichet unique).

La mission commune d'information considère que la France doit soutenir activement cette initiative, le cas échéant en recourant à une coopération renforcée avec d'autres partenaires européens. L'ACCIS est, en effet, un facteur de simplification de la fiscalité des groupes et de meilleure comparabilité des régimes fiscaux nationaux. L'établissement d'un bénéfice consolidé à l'échelle européenne sur une assiette commune contribuerait certes à infléchir le principe de territorialité de l'IS, mais également à atténuer le handicap français d'un taux élevé appliqué à une assiette réduite.

c) Assouplir le régime du bénéfice mondial consolidé

Le régime du bénéfice mondial consolidé, prévu par l'article 209 *quinquies* du code général des impôts et accordé sur agrément du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, constitue une **dérogation aux principes de territorialité de l'IS et de personnalité fiscale des filiales**. Introduit en 1965, il permet aux groupes internationalisés de déterminer le résultat de la société mère imposable en France :

- en retenant l'ensemble de son résultat français et des résultats de ses exploitations directes (succursales, bureaux, comptoirs...) à l'étranger (bénéfice mondial) ;

- et en ajoutant à l'ensemble ainsi déterminé la part lui revenant dans les résultats de ses exploitations indirectes, soit les filiales françaises et étrangères dans lesquelles la société mère détient, directement ou indirectement, 50 % au moins des droits de vote (bénéfice consolidé).

Les impôts payés par les exploitations directes ou indirectes étrangères peuvent **s'imputer** sur le montant d'IS calculé. En application de la règle dite « du butoir », leur montant est toutefois limité, pays par pays, au montant de l'impôt français qui frapperait le bénéfice, provenant de chacun de ces pays, reconstitué selon les règles du droit français. La fraction d'impôt qui excéderait cette limite est reportable sur les résultats des cinq exercices suivants dans le pays en cause.

Vers un « Small business Act » adapté à la réalité française ?

Partant du constat que les PME françaises ont une croissance insuffisante, de nombreux responsables plaident pour l'adoption d'un « *Small business Act* à la française ». Loi américaine datant du 30 juillet 1953, le Small business Act, bien que modifié à plusieurs reprises depuis lors, reste la base de la politique des Etats-Unis en matière de petites et moyennes entreprises. Cette politique est mise en œuvre par la « Small business administration » (SBA), agence fédérale unique dédiée au soutien aux PME créée par le Small business Act, ce qui constitue un facteur important de simplification de l'environnement de ces entreprises. Elle se décline essentiellement en quatre axes :

- l'accès aux marchés publics, la SBA aidant les PME américaines à obtenir, au titre de contrats directs, 23 % desdits marchés, d'autres programmes existant pour la sous-traitance, ainsi que pour certaines sous-catégories de PME (zones défavorisées...);

- la défense des PME, la SBA veillant à ce que leur spécificité soit prise en compte lors de l'élaboration des réglementations ;

- la formation, le conseil et l'assistance technique, la SBA proposant des programmes personnalisés aux chefs d'entreprises ;

- les aides au financement, la SBA proposant à cet effet aux PME un programme de garantie de prêts ainsi que divers programmes de prêts, incluant un dispositif de micro-crédits et un mécanisme de soutien au capital-risque.

La mission commune d'information considère qu'il est important de promouvoir le développement des PME en France, aussi bien afin de consolider le tissu économique national que pour encourager, parmi les plus performantes, l'émergence des « champions » de demain. Elle n'est donc pas opposée au concept de « *Small business Act* à la française ». Cependant, elle considère qu'il serait réducteur d'importer un modèle tel quel, aussi fructueux qu'aient pu être ses résultats et il lui semble nécessaire de bien prendre en compte les spécificités nationales.

Ainsi, d'une part, bien que n'ayant pas adopté de « texte fondateur », la France a avancé sur la voie d'un « *Small business Act* ». Ainsi, la création d'OSEO en 2005 constitue une simplification, certes sans doute insuffisante, du paysage des pourvoyeurs d'aides publiques destinées aux PME. De plus, des dispositifs comme France investissement (détaillé *infra*) ou le statut de PME de croissance introduit par la loi de finances pour 2007 (qui permet aux PME dont la masse salariale a augmenté d'au moins 15 % deux années consécutives de bénéficier d'avantages fiscaux) vont dans le sens de l'encouragement des PME les plus dynamiques.

Au total, la mission commune d'information souhaite que soit poursuivie la rationalisation des structures de l'Etat dédiées aux PME afin que les entreprises françaises puissent, comme aux Etats-Unis, s'adresser à un « guichet unique ». De même, les procédures administratives doivent être encore simplifiées.

Pour ce qui concerne les marchés publics, la France doit, en liaison avec ses partenaires européens, négocier au sein de l'OMC afin d'obtenir un assouplissement des contraintes actuelles. En effet, comme l'a souligné Mme Christine Lagarde, alors ministre déléguée au commerce extérieur, le 9 mai 2007, la clé pour débloquer ce dossier est avant tout européenne, « *Bruxelles [devant demander] à l'OMC [...] une dérogation pour l'accès des PME-PMI européennes aux marchés publics* ». La ministre expliquait qu'il fallait en convaincre les commissaires concernés pour simplement « *être à égalité avec les Américains, les Canadiens, les Coréens ou les Japonais* », ajoutant que, dans ces conditions, un régime particulier pourrait être adopté avant la fin de l'année 2007. La mission commune d'information partage cet objectif, tout en considérant qu'un tel seuil pourrait, en pratique, être formulé en tant qu'objectif et non en tant qu'impératif qui risquerait de s'avérer trop contraignant pour plusieurs collectivités ou administrations.

Elle estime que dans les faits, un tel affichage permettrait d'atteindre de façon souple le but recherché grâce à son effet d'entraînement sur de nombreuses PME qui ne soumissionnent actuellement pas aux marchés publics, soit par ignorance soit par excès de « timidité ».

Dans l'immédiat, elle considère nécessaire de développer des démarches telles que le « Pacte PME » lancé fin 2005 par OSEO et le Comité Richelieu qui permet la mise en relation des grands comptes publics, comme privés, avec des PME généralement innovantes.

Ce régime offre donc le double avantage de la prise en compte des déficits subis à l'étranger par les succursales et filiales, ou à l'inverse de l'imputation sur le déficit de la société mère des bénéfices réalisés par ces entités et de l'élimination de toute double imposition. Il peut, à ce titre, permettre des économies d'impôt substantielles.

Il ne connaît cependant qu'un succès limité et a été choisi par un petit nombre de grands groupes français¹, bien que son périmètre se révèle plus étendu que celui des régimes étrangers du bénéfice mondial, qui ne s'applique qu'aux succursales. Outre que la technique (encadrée) des abandons de créances peut conduire à un résultat proche, il est perçu comme **excessivement complexe**, en particulier pour les entreprises moyennes fortement internationalisées.

La mission d'information plaide donc pour une plus grande diffusion de ce régime, soit par simplification de l'actuel (notamment la règle du butoir), soit par création d'un régime allégé pour les PME. L'extension du bénéfice mondial **inciterait les entreprises françaises à prendre davantage de risques sur des marchés étrangers en forte croissance**, où les investissements nécessaires lors des premières années d'implantation donnent souvent lieu à des pertes. Il serait cependant sans doute nécessaire de réviser parallèlement certaines conventions fiscales, afin d'assurer la remontée des profits.

Au-delà de ce régime spécifique, **se pose la question de l'opportunité du maintien du principe de territorialité** (même restreinte), que la France, avec le Danemark et la Suisse, est un des rares pays à appliquer.

Il serait utile que le Gouvernement, en s'appuyant sur de nombreuses expériences étrangères, transmette au Parlement un **rapport sur les avantages et inconvénients liés à un éventuel abandon du principe de territorialité**.

d) Simplifier et étendre le régime de l'intégration fiscale

Le régime de groupe de l'article 223 A du code général des impôts, qui fonctionne selon le principe de l'intégration fiscale, a été introduit en 1988 et amélioré au cours des dernières années. Il constitue un **atout de la fiscalité**

¹ Dont Areva, Total, et, depuis 2004, Vivendi.

française et exerce des effets positifs sur les conditions de développement des groupes, comme en témoigne son adoption croissante. Il présente notamment l'avantage d'être un régime optionnel de droit commun, renouvelable tous les cinq ans par tacite reconduction et de laisser **le choix annuel du périmètre d'intégration**, qui peut descendre au niveau des sous-filiales.

En permettant la circulation des déficits et la neutralité des opérations internes, **il est complémentaire du régime des mères et filiales**, qui procède d'une conception très élargie du groupe (le seuil minimal de participation dans les sociétés distributrices étant de 5 %) mais n'a vocation qu'à atténuer les frottements fiscaux sur les remontées de dividendes.

Le seuil de participation exigé dans les filiales, de 95 %, est toutefois un des plus élevés en Europe¹. En outre, la complexité des opérations de retraitement (élimination des doubles déductions, neutralisation des cessions intragroupe et des aides interentreprises, imputation des crédits d'impôt dont bénéficient les filiales...) le rend **difficilement accessible aux PME**, en particulier celles qui ne disposent pas d'un service fiscal interne.

L'attractivité de ce régime pourrait donc être renforcée par l'introduction de modalités intermédiaires d'intégration, à caractère optionnel ou se substituant au dispositif actuel. **L'intégration pourrait être proportionnelle à partir d'un seuil de détention de 75 %**, puis intégrale - comme c'est aujourd'hui le cas - au-delà de 95 %. Cette réforme irait dans le sens de la cohérence avec la pratique comptable d'intégration proportionnelle, conforterait l'existence fiscale des groupes et limiterait les incidences sur les droits des actionnaires minoritaires.

2. Etablir une relation de confiance entre les entreprises et l'administration fiscale

a) Un champ du rescrit désormais relativement étendu

Le rescrit général (terme qui ne figure pas comme tel dans la réglementation), introduit en 1987 en droit fiscal français et défini à l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales, est une procédure de consultation préalable permettant au contribuable de bonne foi de se prémunir contre tout rehaussement d'imposition ou changement de doctrine lorsque l'administration a **pris formellement position** sur une situation de fait au regard d'un texte fiscal. Cette garantie peut toutefois prendre fin lorsque le droit a évolué, la situation de fait a été modifiée, ou que l'administration change son analyse de cette situation.

Ces dispositions générales ont été ensuite complétées, au sein de l'article L. 80 B précité, par des procédures dédiées à des opérations ou

¹ Le seuil est compris entre 50 % et 75 % en Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Italie et au Danemark et au Royaume-Uni. Il se situe entre 75 % et 90 % aux Etats-Unis, en Finlande et au Portugal et est supérieur à 90 % au Japon, au Luxembourg, aux Pays-Bas, et en Norvège, Pologne et Suède. Des pays tels que la Belgique, le Canada, la Corée, la Grèce, la Hongrie et la Suisse ne disposent pas d'un régime comparable.

situations particulières et par des modalités plus souples **d'accord tacite** de l'administration.

Les groupes d'entreprises français ou étrangers sont ainsi plus particulièrement concernés dans quatre cas :

- les accords préalables sur les **prix de transfert** (7° de l'article L. 80 B), légalisés par l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2004 ;

- les dépenses éligibles au crédit d'impôt-recherche (3° de l'article L. 80 B), dont le délai d'acceptation tacite est fixé à 6 mois ;

- l'assurance, pour un contribuable étranger, qu'il ne dispose pas en France d'un établissement stable ou d'une base fixe au sens de la convention fiscale liant la France à son Etat de résidence (6° de l'article L. 80 B). Le délai de reconnaissance tacite est fixé à 3 mois ;

- et surtout, la **garantie contre la procédure de répression des abus de droit**, définie à l'article L. 64 B du livre des procédures fiscales.

Elle s'applique lorsque la consultation de l'administration remplit quatre conditions¹ et le délai d'autorisation implicite est de 6 mois. Cette garantie revêt une importance particulière car elle est susceptible de s'appliquer aux montages d'optimisation fiscale.

b) Des améliorations possibles au regard des délais et de la sécurité juridique

En dépit d'efforts réels de promotion par l'administration fiscale² et du caractère opposable (sur le fondement de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales) de la publication de ses décisions³, les demandes de rescrit auprès de l'administration centrale⁴ sont encore relativement faibles (de l'ordre de quelques dizaines par an). La procédure de l'article L. 64 témoigne en particulier de la **persistance d'une méfiance réciproque** de la part des grandes entreprises et de l'administration fiscale.

En effet, les entreprises et leurs conseils juridiques estiment que les réponses de l'administration sont encore trop souvent négatives et que l'information ainsi collectée sur les nouvelles pratiques fiscales lui permet

¹ La consultation concerne la portée d'un contrat ou d'une convention susceptible d'être mise en cause au regard de l'abus de droit, elle est préalable à la conclusion du contrat ou de la convention, la demande est adressée par écrit et comporte tous les éléments utiles pour apprécier la portée véritable de l'opération.

² Mise en place d'une **cellule spécifique** au sein de la Direction générale des impôts afin de renforcer l'animation et la coordination du traitement des rescrits ; création d'un **espace dédié** (comportant des fiches pratiques, le modèle-type de demande et les adresses des services fiscaux) sur le portail Internet à destination des particuliers et des professionnels.

³ Au titre de l'année 2005, 104 décisions individuelles de portée générale ou emportant novation doctrinale ont ainsi été publiées sur le site Internet impots.gouv.fr.

⁴ L'essentiel des rescrits est traité de manière déconcentrée et concerne des demandes spécifiques portant sur la reconnaissance du statut d'organisme d'intérêt général ou d'utilité publique, le crédit d'impôt-recherche ou l'éligibilité au statut de jeune entreprise innovante.

d'opérer *a posteriori* des redressements ou de renforcer sa doctrine. **Ils sont dès lors réticents à recourir à une procédure jugée peu sûre et inéquitable** et préfèrent formuler des demandes informelles d'interprétation sur l'opération envisagée ou, le cas échéant, plaider la bonne foi auprès du comité consultatif de répression des abus de droit en cas de désaccord sur les rectifications notifiées par l'administration.

En outre, le rescrit n'apparaît pas encore suffisamment moderne et efficace si on le compare aux procédures analogues de *ruling* des administrations néerlandaise et suisse (cf. *supra*). Alors qu'aux Pays-Bas, un *ruling* peut être accordé en l'espace de 2 à 4 semaines, une demande formulée en France peut nécessiter **jusqu'à 6 mois** pour une validation tacite. Bien qu'elle se soit renforcée dans la période récente, **la dimension d'échange et de négociation est également moins présente dans le rescrit français** et ne porte pas sur le taux d'imposition.

La condition – dans le cadre de la procédure de l'article L. 64 B précité – portant sur la fourniture de tous les éléments utiles pour apprécier la portée véritable de l'opération peut être source **d'insécurité juridique**, car son non-respect, volontaire ou non, empêche le contribuable de se prévaloir d'une quelconque garantie en l'absence de réponse de l'administration. Or en cas de silence valant approbation, l'entreprise de bonne foi n'obtient pas la certitude que les documents fournis seront à l'avenir jugés suffisants. Il semble donc qu'il subsiste une marge d'appréciation et de répression pour l'administration et **qu'une réponse expresse et précise de sa part soit le seul moyen de réellement garantir la sécurité financière** de l'opération projetée.

La mission d'information reconnaît les progrès accomplis par l'administration fiscale dans la compréhension des situations individuelles des contribuables mais considère que **le rescrit, en particulier au titre de la procédure de répression de l'abus de droit, doit encore s'améliorer et placer davantage l'administration fiscale en posture d'écoute, de réactivité et de conseil, plutôt que de soupçon, d'insécurité et de tutelle. Un renforcement du rescrit ne devrait pas empêcher les redressements et pénalités** – d'office ou à l'issue de vérifications – **sur les fondements de la fraude à la loi et de la mauvaise foi du contribuable.**

Ce constat est également valable, dans le domaine boursier, pour **l'Autorité des marchés financiers**, dont la doctrine est souvent jugée peu lisible et prévisible par les émetteurs et leurs conseils, alors que l'autorité de régulation américaine a mis en place une procédure d'agrément des opérations qui l'engage et la lie davantage.

3. Deux réformes d'attractivité

Il s'agit de deux exemples de réformes axées autour de l'attractivité, dont l'idée remonte au déplacement à Londres qu'a effectué, à la mi-avril dernier, le président de la mission commune d'information.

a) *Créer un statut de résident fiscal non domicilié*

En dépit des avantages réels du régime des impatriés, la fiscalité française des cadres et salariés des centres de décision demeure dissuasive et renchérit le coût d'implantation de sièges et fonctions de direction. Dans le domaine de l'industrie financière, l'expérience britannique révèle que la concentration des talents à la City et le développement de Jersey doivent notamment au régime de « résident non-ordinaire », décrit ci-après.

Le régime britannique de « résident non-ordinaire »

Les résidents britanniques fiscalement considérés comme « **résidents non-ordinaires** » (« *non ordinary residents* ») au Royaume-Uni **ne sont imposés que sur leurs revenus de source britannique**. Ils ne sont imposés sur leurs revenus de source étrangère que dans la mesure où ceux-ci sont transférés au Royaume-Uni (« *remittance basis* »).

La législation fiscale britannique se caractérise ainsi par un **étagement des niveaux de résidence fiscale** (résidence, résidence ordinaire, domicile), correspondants à des liens personnels de plus en plus étroits et clairement établis avec le Royaume-Uni. Cet étagement est en particulier utilisé pour délimiter le champ d'application de la « *remittance basis* », aménageant ainsi une certaine transition vers l'assujettissement illimité.

Les résidents non-ordinaires bénéficient généralement, de manière occulte, de **deux contrats de travail** (« *dual contract* »), voire davantage, afin de percevoir des rémunérations hors du Royaume-Uni, susceptibles d'échapper à toute taxation lorsqu'elles proviennent de sociétés off shore. Un cas fréquent consiste ainsi, pour les banquiers d'affaire et *traders*, à transférer leurs bonus hors de la City dans le cadre d'un contrat de travail distinct.

De plus le régime de non-résident britannique expatrié conforte le développement de l'activité financière de Jersey. Si un résident britannique est à l'étranger pendant au moins 12 mois consécutifs, il est considéré comme expatrié et autorisé, pendant le temps de son expatriation, à accumuler des revenus sur un compte à Jersey sans être taxé au Royaume-Uni.

Source : mission économique de Londres

La mission d'information estime qu'il est possible de s'inspirer de ce régime pour **créer un dispositif permettant notamment à des cadres ayant à titre temporaire leur domicile fiscal en France, impatriés nationaux ou étrangers expatriés, de n'être imposés que sur leurs revenus de source française**, contribuant ainsi à dé plafonner l'option d'exonération actuelle (cf. *supra* sur le régime fiscal des impatriés). Afin d'encadrer le dispositif, de le réserver aux contribuables disposant de hauts revenus et de l'orienter vers la création de richesses, les deux conditions suivantes devraient être réunies :

- le bénéfice du régime serait accordé sur **agrément** pour une durée maximale de **5 ans** et le bénéficiaire devrait ne pas avoir été fiscalement domicilié en France au cours des 5 années précédant la demande ;

- le bénéficiaire devrait **souscrire au capital d'une PME** pour un montant excédant la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Afin de limiter d'éventuelles contestations sur les fondements du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant l'impôt et du principe communautaire de liberté d'établissement, les caractéristiques suivantes devraient être prises en considération :

- les conditions de délivrance de l'agrément ministériel seraient définies avec suffisamment de précision, en faisant référence à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts ;

- la qualification d'aide d'Etat (directe ou indirecte) pourrait être évitée, dès lors que le dispositif n'inciterait pas au transfert d'activités sur le territoire national, mais constituerait simplement une incitation à l'investissement dans les PME.

b) Définir une cadre adapté à la finance islamique

Londres a l'ambition de devenir un centre mondial pour la finance islamique et **les autorités ont pris depuis 2006 plusieurs mesures pour adapter le cadre réglementaire et fiscal aux produits de finance islamique** telles que la suppression du double droit de timbre sur les prêts immobiliers islamiques, ou l'alignement des règles d'émission des sukouks sur celles des obligations conventionnelles.

L'importance de la question pour les Britanniques peut être illustrée par le fait que lors du passage à Londres du président de la mission commune d'information, le ministre en charge de la City, M. Ball, a fait paraître un communiqué rendant compte de sa rencontre avec les principales parties prenantes de la place en matière de finance islamique.

Il conviendrait que la place de Paris entreprenne la même démarche d'attractivité.

On peut noter qu'en **France** la première demande d'autorisation d'ouverture d'une banque islamique a été déposée à la Commission bancaire en décembre 2006 par FS International Partners. BNP Paribas, Calyon et la Société Générale ont également développé une expertise et des produits spécifiques dans ce domaine.

Principes et croissance de la finance islamique

Née il y a trente ans, la finance islamique a pour objet de proposer des services bancaires et des produits financiers compatibles avec les principes de la loi coranique (« *charia compliant* »).

1 – L'application des principes de la loi coranique

Quatre grands principes structurent la finance islamique :

- le **principe d'interdiction d'intérêt** (*riba*), c'est-à-dire l'impossibilité de réclamer ou de verser des intérêts lors d'une transaction financière ;

- le **principe de partage des pertes et des profits** entre les parties prenantes d'une transaction financière ;

- le **principe d'interdiction de l'incertitude**, ce qui écarte la spéculation et les instruments qui en dérivent ;

- le **principe « d'asset-backing »**, qui implique que toute transaction financière soit garantie par un actif tangible et identifiable.

En outre, les investissements dans les secteurs comme le tabac, l'alcool, le jeu ou l'armement sont prohibés.

Les principaux véhicules financiers islamiques sont :

- la *Mourabaha* : contrat d'achat et de revente dans lequel la banque achète à un fournisseur un bien corporel à la demande de son client, le prix de revente étant fondé sur le coût plus une marge bénéficiaire ;

- l'*Ijara* : contrat de crédit bail par lequel une partie loue un bien pour un loyer et une échéance déterminée ;

- la *Moucharaka* : contrat de prise de participation dans lequel la banque et son client participent ensemble au financement d'un projet ;

- et la *Moudaraba* : contrat de fiducie par lequel une partie fournit le capital pour un projet et l'autre le travail.

Les produits sont orientés essentiellement vers l'immobilier et les valeurs mobilières. En apparence simple, les instruments développés peuvent devenir complexes lorsque plusieurs éléments sont combinés. Aujourd'hui, certains financiers islamiques proposent des placements aussi sophistiqués et risqués que les *hedge funds*.

2 – Le développement de la finance islamique

Malgré une place encore restreinte dans le système financier mondial, la finance islamique connaît un développement certain.

Selon les dernières études, l'ensemble des actifs bancaires et des investissements financiers représenterait près de **700 milliards de dollars**. Ainsi les actifs gérés par les banques islamiques resteraient limités à 265 milliards de dollars et les investissements financiers seraient évalués à 400 milliards de dollars. Le stock d'obligations islamiques (*sukuks*) serait de 47 milliards de dollars. Il s'agit toutefois d'un marché en **forte expansion**, de l'ordre de **15 % par an ces trois dernières années** et de 10 % au cours des dix dernières années.

Deux raisons majeures peuvent expliquer cet essor. D'une part, une forte demande des musulmans recherchant des services financiers conformes à la charia ; d'autre part, un besoin important de placement de la part des investisseurs des pays du golfe, où les surplus pétroliers des pays exportateurs, soit 1.500 milliards de dollars, ont doublé par rapport à la décennie précédente.

Ces actifs sont toutefois peu localisés en Europe. Sur 283 fonds en actions ouverts et investis selon les principes islamiques, 23 sont investis en Europe et 159 en Asie du sud est. On note toutefois une évolution.

Le Royaume-Uni a été le premier pays européen à avoir autorisé en 2004 l'ouverture de banques islamiques et plusieurs mesures fiscales ont été prises pour assurer le développement de la finance islamique. En Allemagne, un « fonds islamique » ouvert à des investisseurs individuels devrait être lancé prochainement.

C. LE VOLET SOCIAL : CHARGES SOCIALES ET DROIT DU TRAVAIL

Sous cette rubrique sociale, il est proposé d'évoquer, indépendamment de la question de la TVA sociale, deux types de mesures différentes mais relevant du droit social :

- d'une part, dans le prolongement de la mesure sur les résidents non domiciliés, il convient d'examiner les pistes pour alléger les charges sociales pesant sur les hauts salaires et qui, nonobstant leur caractère de contributions sociales, sont perçues comme un impôt par de nombreux cadres de haut niveau. Ceux-ci ne voient pas, surtout lorsqu'ils sont étrangers et ne résident en France que pour un relativement bref laps de temps, l'avantage de type mutualiste, qui est la contrepartie de leurs « cotisations » ;

- d'autre part, il faut continuer à promouvoir l'actionnariat salarié comme force de dissuasion et stabilisateur à long terme de l'actionnariat des groupes cotés.

1. Des pistes pour alléger les cotisations sur les hauts revenus sans mettre en cause l'économie sociale de marché

Les modalités du prélèvement social peuvent avoir des effets plus ou moins incitatifs ou dissuasifs sur la localisation en France des centres de décision économique. On examinera de ce point de vue la problématique générale du prélèvement et un cas particulier intéressant spécifiquement l'encadrement employé dans les centres de décision.

a) Le mode de financement de la sécurité sociale

Le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2007 relève, parmi les défis que doit affronter aujourd'hui le financement de la protection sociale, la mondialisation, « *qui exerce une pression à la baisse des prélèvements, particulièrement sur les facteurs de production les plus mobiles – capital et travail qualifié [...]* ». Il est de fait que le régime social du travail qualifié, qui n'est pas sans incidence sur l'attractivité du territoire français pour les centres de décision économique, connaît en France depuis quelques décennies un certain durcissement.

Le financement de la sécurité sociale, construit à l'origine selon des modalités qui assuraient la dégressivité des cotisations par rapport aux salaires - le système combinait des cotisations plafonnées, des prestations plafonnées et la possibilité pour les cadres de souscrire à des régimes complémentaires- a profondément évolué depuis vingt-cinq ans dans un sens différent.

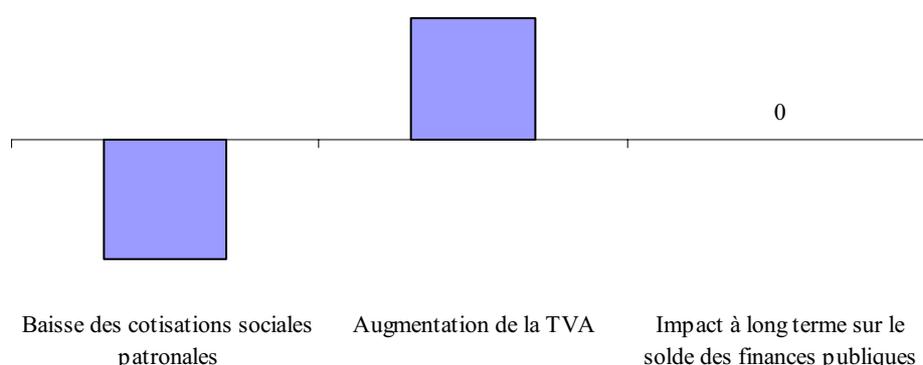
Le premier facteur d'évolution a été la substitution progressive d'une logique de prélèvement proportionnel au modèle initial de prélèvement dégressif. La pression du besoin de financement de la sécurité sociale et l'argument du caractère anti-redistributif du système ont justifié cette évolution lancée à partir de 1967 par le déplafonnement des cotisations et

poursuivie en 1991 par la création d'une contribution sociale généralisée (CSG) assise sur les revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine et sur les produits de placements.

Réduire le coût du travail par la TVA sociale

L'instauration d'une « TVA sociale » permettrait de **réduire les cotisations sociales pesant sur les salaires**, de manière à réduire l'écart entre le salaire brut total payé par les entreprises et le salaire net perçu par les salariés. Cette mesure serait financée par **une augmentation à due concurrence de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

Diagramme simplifié du mécanisme de la TVA sociale



Le choix de la TVA, payée par les entreprises étrangères vendant en France et pas par les entreprises françaises qui exportent, aurait pour avantage de contribuer à rendre l'économie française plus compétitive, en taxant les produits plutôt que la production. D'autres Etats européens, comme le Danemark et, tout récemment, l'Allemagne, ont suivi cette démarche.

Cette fiscalisation pourrait en particulier concerner **les dépenses d'assurance maladie et de la branche famille**. Le financement des régimes de retraite obligatoires doit en revanche rester à la charge de l'employeur et du futur retraité car il s'agit d'un salaire différé. De même, le risque d'accident du travail ne saurait être transféré à la collectivité nationale, la vigilance et la responsabilité devant incomber à l'entreprise et à ses collaborateurs. Pour des raisons identiques, le risque chômage doit lui aussi rester à la charge des employeurs et des salariés et être géré par les partenaires sociaux.

Cette réforme est depuis longtemps préconisée par le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, et par le président de la mission commune d'information. A leur initiative, la commission des finances a d'ailleurs organisé, le 14 mars 2007, **deux tables rondes** ouvertes à l'ensemble des sénateurs, à la presse et au public, rassemblant, à dessein, des intervenants d'horizons très divers. La première table ronde a porté sur la « TVA sociale » comme alternative au mode de financement de la sécurité sociale. La seconde a traité de l'impact de la TVA sociale sur l'économie et l'emploi en France. **Les débats tenus à cette occasion** sont reproduits dans un rapport d'information récemment publié¹.

Idéalement, il s'agirait de fiscaliser **l'ensemble des branches famille et maladie**, dans le cas des salariés du secteur privé. Une telle réforme impliquerait **d'augmenter de 5 points le taux normal et le taux réduit de TVA** et de compléter ces recettes grâce à, notamment, la suppression de « niches » fiscales et sociales.

¹ Jean Arthuis, « TVA sociale : comment redonner de la compétitivité à l'économie française », rapport n° 238 (2006-2007).

La seconde cause d'évolution a été la création d'allègements de cotisations sur les bas salaires. Cette politique a été inspirée par le souci de ne pas pénaliser l'emploi et la croissance, un système de prélèvements sociaux assis principalement sur le facteur travail étant jugé défavorable à l'emploi des personnes les moins qualifiées. On ne peut que constater son caractère désormais permanent et massif. Rappelons que les premières mesures d'exonérations ont été, à la fin des années 1970, centrées sur les jeunes, puis sur les chômeurs créateurs d'entreprises, les chômeurs de longue durée, les salariés à temps partiel. Ces exonérations ciblées représentaient 5,9 milliards d'euros en 2006. A partir de 1993, une politique plus générale d'exonérations de cotisations sur les bas salaires s'est imposée comme outil essentiel de la politique de l'emploi. C'est ainsi que la loi du 17 juillet 1993 a instauré un allègement de cotisations patronales pour l'ensemble des salariés proches du SMIC. A partir de 1998, la politique d'exonération a accompagné la réduction du temps de travail. Enfin, la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi a instauré une réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale dont le taux maximum (26 % de la rémunération) est atteint au niveau du SMIC horaire, le niveau de la réduction diminuant ensuite jusqu'à 1,6 SMIC horaire. En 2006, le coût de ces exonérations générales a été estimé à 19,1 milliards d'euros.

Peut-on parler dans ce domaine d'un arbitrage en faveur de la politique de l'emploi au détriment de l'attractivité du territoire français pour les centres de décision ? Se tenir à cette alternative serait ignorer une autre dimension essentielle du dossier : si les études empiriques ont démontré l'impact positif de la diminution du coût relatif du travail peu qualifié sur l'emploi, les conséquences des exonérations sur la compétitivité de l'économie française restent contestées.

Auditionné récemment au Sénat, M. André Gauron, conseiller à la Cour des comptes, mentionnant un rapport sur les exonérations de charges sociales remis par la Cour à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, s'est appuyé sur l'exemple du secteur textile pour mettre en perspective la pertinence stratégique des exonérations : *« ce secteur s'est battu pendant des années pour obtenir des exonérations de charges afin d'essayer de résister aux délocalisations. Parallèlement, les Allemands ont fait le choix de développer un secteur du textile dit technique. Ils ont su changer de métier. Les textiles techniques connaissent un véritable développement de leur marché, en particulier dans l'habillement sportif. Les Français ont compris tardivement que leur industrie textile était détruite par la concurrence européenne et non asiatique.*

« Les industries textiles françaises ont décidé d'opérer une mutation technologique en formant les salariés à de nouveaux métiers, à de nouvelles compétences. Des accords signés à l'automne dernier actent le fait qu'au lieu de réclamer des exonérations de charges vaines pour tenter de concurrencer les bas salaires des pays d'Europe de l'Est, du sud de la Méditerranée et du

sud est asiatique, les aides accordées portent sur le financement de la formation technologique.

« Dans une société de la connaissance, nous devons fixer comme objectif la valorisation des compétences en qualifiant les salariés, tout en gérant la transition des salariés peu qualifiés vers ce nouveau marché du travail. Ce choix est fondamentalement différent d'une politique de défense des emplois peu qualifiés. Or la France a pendant des années englouti des sommes considérables pour maintenir des emplois non qualifiés, avec la complicité d'économistes qui continuent à vanter les mérites de l'exonération de charges sociales comme étant le summum de la politique de l'emploi. »

La politique d'appui aux secteurs en déclin est ainsi assez vigoureusement contestée tant dans son principe que dans ses modalités, en particulier les exonérations de cotisations sociales.

Or cette politique a introduit dans le mode de financement de la sécurité sociale de notables éléments de progressivité, a priori peu favorables au travail très qualifié et donc à l'attractivité du territoire français pour les centres de décision économique.

Si les incidences de cette évolution sur l'emploi des cadres dirigeants ne sont pas nécessairement décisives, elles s'en présentent pas moins comme un signal défavorable adressé aux états-majors des grandes entreprises mondialisées.

Aussi conviendrait-il d'envisager sérieusement la possibilité de revenir en matière de prélèvements sociaux à une proportionnalité propice à l'installation des centres de décision tout en étant respectueuse de notre modèle social, dans la mesure où la progressivité ne peut pas être considérée comme un principe fondateur de la sécurité sociale.

Quelle pourrait être l'économie d'un système ainsi rééquilibré ? Dans son rapport présenté le 21 juin 2006 pour le débat d'orientation sur les finances publiques, le président de la mission commune d'information en sa qualité de rapporteur général de la commission des finances du Sénat, estimait, dans cet ordre d'idées, **nécessaire de réfléchir à une modulation des prestations selon le revenu et la situation de fortune de l'assuré social** : *« il n'est pas certain que le remboursement des médicaments et des soins doive demeurer identique quels que soient les moyens du bénéficiaire »*, notait-il en estimant inéluctable une remise en cause de ce principe. *« Il reste, précisait-il, à définir des seuils raisonnables et à garantir aux classes moyennes et supérieures un système de financement des régimes sociaux qui ne les pénalise pas une nouvelle fois. »* C'est pourquoi il se déclarait *« attaché au maintien de la proportionnalité (et à la déductibilité) de la contribution sociale généralisée, laquelle a vocation à fusionner avec l'actuel impôt sur le revenu, appelé à devenir la part progressive d'un nouvel impôt, plus large et plus simple, sur la personne et le foyer fiscal »*. *« Sur le plan technique, concluait-il, c'est sans doute par une modulation des tickets modérateurs (ou*

du reste à charge), selon les catégories de revenus, que cette évolution sera la plus acceptable. »

La problématique n'a guère évolué mais l'idée poursuit son chemin. En réponse à une question du président de la mission d'information sur l'intérêt de mettre en place un système de financement des régimes sociaux « par des prélèvements proportionnels, avec comme contrepartie une variation des prestations des dépenses sociales en fonction des variations de revenus et de patrimoine des bénéficiaires », M. Jean-Philippe Cotis, économiste en chef du département des affaires économiques de l'OCDE, a effectué le constat suivant : *« les prélèvements sociaux sont effectivement très progressifs et le risque de maladie est déconnecté du paiement. La dépense pourrait être plus redistributive. Cela ferait sens en interne, ainsi qu'en termes d'attractivité des territoires. »*

**Une difficulté d'application de la législation sociale :
le statut des salariés étrangers en mobilité internationale**

M. Christophe de Margerie, directeur général du Groupe TOTAL a signalé, lors de son audition du 25 avril 2007, une difficulté liée à l'application de la législation sociale, que la mission n'a pas pu expertiser sur le fond mais pour laquelle elle souhaite qu'un arrangement acceptable soit trouvé rapidement :

« Nous recrutons 4.000 salariés par an dans le domaine pétrolier. 27% de ces 4.000 nouveaux collaborateurs sont des citoyens français. A ce propos, je souhaite dire un mot des difficultés que nous avons rencontrées avec la Sécurité sociale française s'agissant du statut des salariés étrangers en mobilité internationale « impatriés » en France.

« Vous le savez, depuis près de vingt ans, ils ont la possibilité de ne pas cotiser au régime français, mais de disposer de contrats de droit suisse, au travers de la filiale de Total qui y assure leur couverture sociale et leur régime de retraite par capitalisation. Il nous a récemment été notifié, par les organismes de sécurité sociale, la remise en cause de ce dispositif qui vise, pourtant, plus de mille salariés et leurs ayants-droit, dont certains sont demeurés dans leur pays d'origine, parmi lesquels 400 travaillent en France, alors que, dans le même temps, environ 23400 expatriés français du groupe continuent de cotiser auprès des organismes français de Sécurité sociale. »

*b) Le régime social des cadres étrangers de groupes multinationaux
établis en France, « impatriés » pour des durées limitées*

M. Christophe de Margerie a évoqué, lors de son audition par la mission d'information, des difficultés récentes de son groupe avec les organismes français de sécurité sociale au sujet de l'affiliation de cadres étrangers « impatriés » momentanément en France.

La présence en France de cadres étrangers, pour des durées moyennes excédant rarement deux à trois ans, peut correspondre soit à une étape de la

formation et de la consolidation de l'expérience professionnelle des intéressés, soit à l'objectif de les intégrer au sein du groupe en favorisant le partage d'une culture commune, soit à leur participation à un groupe chargé de piloter un projet dans une implantation de l'entreprise à l'étranger, soit à une étape française dans la carrière internationale d'un cadre non français. Ces mouvements sont ainsi liés à la dimension internationale de la gestion de l'encadrement dans une société multinationale et les conditions juridiques dans lesquelles ils ont lieu peuvent avoir une influence sur les choix orientant l'implantation des centres de décision. Le cas particulier exposé par le directeur général de Total est donc emblématique, il convient de s'y arrêter en dépit de la modestie, en valeur absolue, des effectifs et des montants financiers concernés.

Les « impatriés » du groupe Total dépendent de la filiale suisse Total Gestion Internationale (TGI), structure utilisée pour gérer la mobilité internationale à l'intérieur du groupe. L'objectif est de leur offrir un ensemble de conditions homogènes et cohérentes, dont une couverture sociale adaptée à leurs besoins. En l'occurrence, il importe à ces salariés astreints à une grande mobilité au cours de leur carrière, d'une part que leurs droits à retraite soient gérés de façon uniforme au fil de leurs affectations successives, et d'autre part, que les membres de leur famille demeurant dans leur pays d'origine bénéficient de leur couverture maladie. Or l'affiliation aux régimes locaux de sécurité sociale ne permet pas nécessairement de satisfaire ces exigences, spécialement quand la personne concernée est originaire d'un pays non partie aux conventions internationales de sécurité sociale.

La solution, pratiquée depuis deux décennies, consiste à faire relever ces salariés, liés à TGI par un contrat de travail de droit suisse, de la sécurité sociale suisse complétée par un mécanisme d'assurance privée. Selon les indications fournies par M. Christophe de Margerie, sur un effectif groupe de quelque 3.600 personnes en mobilité internationale, TGI compte environ 1000 personnes, dont 400 travaillant en France, alors que dans le même temps 2.400 expatriés français du groupe continuent de cotiser auprès des organismes français.

En 2006, a encore indiqué M. Christophe de Margerie, la direction de la sécurité sociale a demandé au groupe Total d'assujettir à l'avenir les salariés étrangers relevant de TGI au régime français de sécurité sociale. Dans le cadre d'un moratoire partiel jusqu'au 31 décembre 2007, les salariés originaires de pays non membres de l'Union européenne ne disposant pas de convention de sécurité sociale avec la France continuent cependant à bénéficier du système dérogatoire.

Pour autant, Total estime que l'affiliation à la sécurité sociale française ne correspondrait pas, dans la plupart des cas, aux besoins des intéressés, notamment en matière de retraite et pourrait en outre faire peser sur le régime général français des charges de gestion importantes, notamment en ce qui concerne la couverture des dépenses médicales effectuées hors de

France par les ayants droit, ou encore en ce qui concerne l'articulation avec les régimes locaux et les dispositifs étrangers de couverture complémentaire.

Ces difficultés portent sur des points sensibles, et leur incidence sur l'attractivité de la France pour les centres de décision économique ne saurait donc être minimisée.

Aussi faut-il souhaiter que l'IGAS, chargée à la fin de 2006 par le ministère chargé de la sécurité sociale d'évaluer les difficultés que rencontrent les grands groupes dans la gestion de leurs salariés en mobilité internationale, dégage une solution efficace, juste et pérenne. La mission d'information y est particulièrement attentive.

2. L'actionnariat salarié comme force de dissuasion

Le développement de l'actionnariat salarié s'inscrit, comme un certain nombre d'affaires récentes ont permis de la constater, dans le cadre d'une politique d'ensemble de stabilisation de l'actionnariat des entreprises françaises.

On esquissera une évocation sommaire du régime complexe de l'actionnariat salarié en notant que, selon le rapport annuel pour 2004-2005 sur la participation financière du conseil supérieur de la participation, celui-ci couvre :

- le cas du salarié à qui sont attribuées des actions gratuites et qui les place sur un plan d'épargne salariale ;

- le cas du salarié qui reçoit sa quote-part de participation sous forme d'actions de son entreprise ;

- le cas du salarié qui reçoit sa quote-part de participation (plus du tiers de l'actif) sous forme de fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) ou de SICAV principalement investies en actions de son entreprise ;

- le cas du salarié qui reçoit sa quote-part de participation sous forme de FCPE ou de SICAV investies pour une part plus faible que ci-dessus, en actions de son entreprise ;

- le cas du salarié qui achète des actions de son entreprise, dans le cadre d'un plan d'épargne d'entreprise (PEE) ou d'un plan d'épargne de groupe (PEG) ;

- le cas d'un salarié qui achète des parts ou actions de FCPE ou de SICAV majoritairement investies (plus du tiers de l'actif) en actions de son entreprise, dans le cadre du PEE ou du PEG ;

- le cas d'un salarié qui achète des parts ou actions de FCPE ou de SICAV investies pour une part plus faible que ci-dessus, en actions de son entreprise, dans le cadre d'un PEE, PEG, plan d'épargne interentreprises (PEI), plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), PERCO-I ;

- le cas de rachat d'une entreprise par ses salariés ;
- le cas des titres détenus par les salariés des sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP).

Le même rapport note, en ce qui intéresse la réflexion de la mission d'information, que « la part de capital détenue par les salariés est réputée moins volatile que celles détenues par des particuliers ou des institutionnels ce qui peut être tout à fait profitable pour réduire certains risques d'OPA inamicales ».

Les chefs d'entreprise auditionnés par la mission ont très largement partagé ce point de vue. M. Jean-Cyril Spinetta a ainsi indiqué : *« il faut, ce qui est largement fait en France, que les Etats créent les conditions d'un actionnariat salarié plus facile et plus puissant. C'est un des moyens de se mettre à l'abri. La Société Générale l'a démontré dans le cadre d'une opération franco-française »*, mentionnant aussi les avantages de l'actionnariat salarié du point de vue des relations sociales : *« l'actionnariat salarié s'élève à 15 % chez Air France. Cette situation instaure, de fait, des relations différentes entre les salariés et le management. Le message économique passe mieux et le management a plus d'obligations envers ses salariés actionnaires. J'imagine quelles seraient les réactions si notre titre réalisait de mauvaises performances. [...] Il ne s'agit pas du tout de co-gestion, mais le management se trouve dans l'obligation de mieux expliciter ses décisions, de convaincre, d'exposer sa stratégie, au-delà de la protection que ce dispositif représente. Je crois que l'Etat ne fera jamais trop pour favoriser la constitution et le renouvellement de l'actionnariat salarié. Il s'agit sans conteste d'une action majeure pour empêcher que les entreprises soient des cibles faciles pour des fonds de private equity divers, dès lors qu'il existe une véritable cohésion entre le management et les salariés. »*

Pour M. Christian Streiff, *« ce système constitue une protection fantastique face aux prédateurs éventuels. Saint-Gobain avait tenté de faire l'acquisition d'Essilor, mais y a finalement renoncé après avoir compris que les deux types d'actionnariats n'étaient pas compatibles. »*

Dans un sens identique :

- M. Jean-François Roverato a indiqué que les salariés d'Eiffage, presque tous actionnaires, détenaient 23 % du capital, qu'Eiffage avait décidé une augmentation de capital réservée aux salariés afin de renforcer son principal pôle de stabilité et que les efforts de l'entreprise en matière d'épargne salariale avaient exclusivement porté sur le développement de l'actionnariat salarié pour cette raison stratégique ;

- M. Xavier Fontanet a indiqué que la structure Valoptec, où est logé le capital détenu par les salariés d'Essilor, ainsi que par la famille Lissac, détient 8 % du capital et 15 % des droits de vote, tout en notant qu'il serait souhaitable que cette part monte à 20 % des droits de vote afin de mieux sécuriser le déroulement des assemblées générales ;

- M. Patrick Artus a estimé que la promotion de l'épargne salariale était une voie judicieuse pour protéger le capital des entreprises, pour autant que cette épargne soit investie en actions.

Aussi convient-il de se féliciter, pour la pérennisation de la localisation des centres de décision économique installés dans notre pays, que **la loi du 30 septembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié ait sensiblement conforté le régime juridique, social et fiscal de cet actionnariat.**

La loi prévoit, en autres dispositions favorables, la création d'un mécanisme d'attributions collectives d'actions gratuites. Inspirée du dispositif mis en place par la loi de finances pour 2005, cette nouvelle forme d'actionnariat étend le bénéfice de l'attribution d'actions gratuites à l'ensemble des salariés. La répartition des actions gratuites entre les salariés sera réglée par un accord d'entreprise ou, à défaut, par décision des organes de direction de l'entreprise. Elle peut être uniforme, proportionnelle à la durée de présence ou aux salaires ou combiner les deux critères. La limite maximale pouvant être distribuée dans ce cadre est fixée à 10 % du capital de l'entreprise. Au-delà de la période d'acquisition d'au moins deux ans, les actions peuvent être versées dans un PEE, éventuellement par le biais d'un FCPE. En contrepartie d'un blocage quinquennal, la fiscalité applicable à la cession de ces actions est celle du plan d'épargne (absence d'imposition sur les plus-values hormis les prélèvements sociaux habituels). Pour l'entreprise, les actions distribuées peuvent être déduites de l'assiette d'imposition.

La loi institue d'autres dispositions tendant au développement de l'actionnariat salarié. Elle accorde ainsi aux entreprises le droit de pratiquer la déductibilité fiscale de la décote accordée aux salariés lors des augmentations de capital réservées (sur la base de la différence entre la valeur de l'action le jour de l'augmentation de capital et le prix de souscription). Elle permet aux entreprises qui le souhaitent de céder à leurs salariés les actions qu'elles détiennent en propre selon des modalités identiques à celles des augmentations de capital réservées, dans une limite maximale de 10 % des titres émis. Pour les FCPE en titres non cotés, la loi 30 septembre 2006 permet de conclure un pacte d'actionnaires (transmission d'entreprise, stabilité de l'actionnariat ou liquidité du fonds).

Il semble bien, en définitive, que le renforcement de l'actionnariat salarié soit un outil véritablement utile de stabilisation du capital des sociétés cotées. Il conviendra, quand la loi du 30 septembre 2006 aura déployé ses effets, d'évaluer la corrélation attendue entre la montée en puissance de l'actionnariat salarié et le sort des OPA inamicales.

D. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA CONCURRENCE, HANDICAP STRUCTUREL ?

Le rachat de nos entreprises par des groupes étrangers étant préjudiciable au maintien comme au développement de centres de décision économique sur le territoire national, il convient **de s'assurer que les champions français et européens jouent à armes égales avec leurs concurrents**, essentiellement américains, en particulier s'agissant de la course à la croissance que mènent depuis plusieurs décennies les géants mondiaux dans la quasi-totalité des secteurs. Les groupes américains, dont la capitalisation est facilement le double de celles de leurs rivaux européens, pourraient en prendre le contrôle alors que l'inverse paraît beaucoup plus difficile.

Sur le fondement de l'article 3 du traité de Rome, aux termes duquel la Communauté établit un « régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur », la Commission intervient dans trois domaines particuliers :

- la répression des pratiques anticoncurrentielles : lutte contre les ententes (article 81 du TCE) et abus de position dominante (article 82 du TCE) ;
- le contrôle des concentrations (règlement n° 4064/89, révisé en 2004) ;
- et le contrôle des aides d'Etat (articles 87-1 et 87-2 du TCE)

Sur ce sujet, la Commission européenne, qui bénéficie de pouvoirs étendus qui l'érigent en autorité supra-nationale de régulation, est l'objet de critiques qui peuvent être légitimes, mais qui sont aussi parfois excessives ou mal dirigées.

1. La politique européenne de la concurrence au banc des accusés

La critique la plus fréquemment adressée à la Commission dans sa politique de contrôle porte sur la **notion de « marché pertinent »**, c'est-à-dire de délimitation géographique et matérielle du marché sur lequel s'apprécie l'atteinte à la concurrence.

En fait, le point 3 de l'article 2 du règlement n° 139/2004 du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises prévoit que « *les concentrations qui entraveraient de manière significative une concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, notamment du fait de la création ou du renforcement d'une position dominante, doivent être déclarées incompatibles avec le marché commun* ».

La Commission dispose d'une marge d'appréciation importante pour définir une « *partie substantielle* » du marché commun. Il arrive souvent qu'elle prenne en compte des marchés nationaux, ce qui ne paraît pas justifié si l'on raisonne à l'échelle européenne, voire à l'échelle mondiale.

Cette conception trop étroite des marchés pertinents avait été particulièrement critiquée **en 2001, lorsque la Commission avait interdit la concentration entre Schneider et Legrand.**

Elle l'avait été également en 2004, lors de la fusion entre Sanofi-Synthélabo et Aventis. La décision de la Commission avait en effet imposé aux parties de vendre ou de concéder douze licences de spécialités pharmaceutiques. Les marchés avaient été définis au niveau national, alors que dans ce secteur, la concurrence est véritablement mondiale.

Plus récemment, la décision relative à la **fusion entre Suez et Gaz de France** constitue un autre exemple. Bien que la Commission ait autorisé cette opération le 14 novembre 2006, elle a imposé des mesures correctrices très importantes, en fondant son analyse sur les marchés français et belge. Par cette décision, la Commission ne prend pas en compte la nécessité d'avoir de grands groupes européens, particulièrement dans le domaine de l'énergie où se pose la question de la sécurité des approvisionnements et où il est nécessaire de réaliser des investissements très élevés dans un contexte d'intense concurrence mondiale.

La politique européenne de la concurrence en question : l'exemple du fret maritime

A côté des règles relatives aux concentrations et aux aides d'Etat, la politique européenne de la concurrence prévoit un contrôle des ententes. Ce dernier aspect peut avoir des effets directs sur l'organisation entière d'un secteur, comme l'atteste le cas du transport maritime étudié par plusieurs membres de la délégation à l'occasion de la visite du siège de la compagnie CMA-CGM à Marseille.

En fait, sur le fondement du règlement n° 4056/86, les armateurs de lignes régulières bénéficiaient d'un régime d'exemption des règles de concurrence européenne, en application des règles du traité, leur permettant en particulier la fixation entre eux des prix et capacités de transport, ce qui favorisait la stabilité de l'offre de transport maritime nécessaire à la régularité du commerce international. Or, ce régime a été abrogé par le Conseil Ecofin en 2006, la décision prenant effet en 2008.

Compte tenu des risques réels de déstabilisation du secteur que créerait l'application absolue des règles de concurrence, de nouveaux aménagements sont actuellement en négociation entre l'organisation internationale des armateurs (ELAA) et la Commission européenne. Le compromis devrait prendre la forme de lignes directrices précisant l'application des règles générales de concurrence au secteur maritime.

Par rapport à l'avant-projet présenté par la Commission, l'enjeu essentiel du débat est l'existence -dans ces lignes directrices- de dispositions suffisamment précises pour garantir aux armateurs la possibilité de procéder entre eux à des échanges d'informations sur les volumes et les capacités de transport ainsi qu'un index de prix.

La mission commune d'information estime qu'il s'agit d'un nouveau cas où le droit communautaire de la concurrence doit faire montre d'une certaine souplesse, dès lors qu'en l'absence d'un système d'information entre armateurs, ces derniers peuvent connaître des difficultés à prendre leurs décisions d'investissement et donc à assurer le développement du secteur.

2. L'introuvable avantage américain

En dépit de critiques récurrentes, la comparaison des politiques européenne et américaine de la concurrence ne fait pas apparaître d'avantage définitif au profit de cette dernière.

Tout d'abord, s'agissant du **marché pertinent**, il convient de rappeler que si la réforme a eu pour effet de donner une plus grande marge d'appréciation à la Commission, c'est précisément pour permettre une analyse plus souple, au cas par cas, des risques encourus par une concentration. En cela, la formulation retenue s'est beaucoup inspirée et rapprochée du droit américain, alors que le règlement de 1989 ne retenait comme seul critère que l'abus de position dominante. **Il est possible et souhaitable que le rapprochement avec la situation américaine concerne aussi l'assouplissement observé depuis quelques années aux Etats-Unis en matière de concentrations.**

De même, la modernisation du « test de dominance » introduite par le règlement de 2004 a pour objet de mieux prendre en compte les effets économiques des rapprochements et **tend à s'inspirer du « test SLC » américain** (*substantial lessening of competition*, soit la « diminution substantielle de la concurrence »), qui était auparavant perçu comme un élément distinctif de l'approche américaine. La relative convergence entre les deux systèmes de contrôle de la concurrence pourrait également s'inscrire dans la continuité de l'assouplissement observé depuis quelques années aux Etats-Unis en matière de concentrations.

Cette évolution pourrait notamment s'inscrire dans la prise en compte croissante de préoccupations de politique industrielle, plus volontiers affichée par la Commission, en particulier depuis sa communication du 9 octobre 2005 sur ce sujet, ainsi intitulée : « *Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière : l'Union européenne vers une approche intégrée de la politique industrielle* ».

Ensuite, il convient de rappeler que la traditionnelle rigueur européenne sur le sujet correspond à une **volonté de privilégier une intervention ex ante**, en évitant que la constitution d'un groupe trop important n'aboutisse à une position dominante et en s'épargnant ainsi d'avoir à décider de la dissociation d'un groupe déjà constitué.

Cette politique préventive apparaît fondée dès lors que l'on n'imagine pas que les institutions européennes (Commission et CJCE) puissent décider et obtenir le démantèlement d'une entité déjà existante, comme ce fut possible aux Etats-Unis pour AT&T, avec une fermeté difficile à imaginer en Europe.

S'agissant des aides d'Etat, en revanche, il existe une réelle différence entre le discours européen et la pratique américaine, qui consiste en une politique industrielle indirecte mais volontariste visant notamment à favoriser les secteurs de haute technologie ou les secteurs industriels les plus structurants, comme l'automobile.

Il convient toutefois de noter que la Commission européenne a su ainsi se montrer pragmatique, en admettant par exemple les soutiens nationaux à l'aéronautique, au travers des avances remboursables, pendant indispensable au soutien américain à Boeing, notamment par le biais des commandes militaires. Le fait que la politique européenne de la concurrence ne constitue par un désavantage absolu ne signifie toutefois pas qu'elle ne gagnerait pas à être aménagée, et ce, dans le respect de ses principes.

3. Trois axes d'actions prioritaires

A l'issue de ses travaux, qui ont permis de recueillir différentes opinions parfois contradictoires sur le sujet, la mission commune d'information estime prioritaire d'engager trois types d'actions visant à mieux inscrire la politique de la concurrence dans la réalité européenne.

En matière de concentrations, il apparaît *in fine* que le problème n'est pas l'existence d'un biais de la Commission en faveur d'une définition étroite du marché pertinent. En revanche, **il ressort clairement que l'utilité économique d'un rapprochement, dans le cadre de l'examen de l'abus de position dominante, est insuffisamment prise en compte** dans les lignes directrices et les communications de la Commission, alors même que le règlement de 2004 prévoit une analyse de l'efficacité économique. La première proposition de la mission consisterait donc en une prise en compte par la Commission des effets économiques des fusions, à l'instar de ce qui se fait en France où le Conseil de la concurrence établit un bilan économique qui est susceptible de compenser une appréciation négative sur le bilan concurrentiel.

En matière de contrôle des aides d'Etat, la mission estime qu'une compétition économique équitable exige que les entreprises européennes ne soient pas désavantagées par rapport à leurs concurrents internationaux au cas où ces derniers bénéficient de soutiens publics.

L'OMC se cantonnant au contrôle des seules aides à l'exportation, il serait souhaitable que la Commission procède à des études des aides pratiquées par nos concurrents directs, mette en œuvre des tests de concurrence et se fonde sur leurs résultats pour admettre ou non un Etat européen à accorder à son tour des aides, dans le cadre d'une nouvelle approche de la **réciprocité**.

Enfin, la mission estime nécessaire d'engager une politique de sensibilisation de nos partenaires commerciaux extra-européens aux intérêts qu'ils pourraient retirer – d'abord pour eux-mêmes – de la mise en place d'une politique de la concurrence portant à la fois sur le contrôle des situations de position dominante, des ententes, des monopoles ou encore des aides publiques.

Cette **action de sensibilisation**, qui pourrait être menée dans le cadre de l'OMC ne devrait pas a priori être mal accueillie si elle reposait sur la démonstration des avantages que tirent les deux plus grandes puissances

commerciales du monde de l'existence de telles politiques au service du bon fonctionnement de leur marché intérieur et de leur compétitivité.

La mission d'information estime, en effet, qu'il ne faut pas perdre de vue que la politique de la concurrence demeure fondamentalement un élément d'amélioration de l'efficacité économique qu'il convient d'aménager pour qu'il ne se transforme pas, dans certains cas, en handicap.

E. LES SECTEURS SENSIBLES

La question des secteurs sensibles a été évoquée à plusieurs reprises par les personnalités entendues par la mission commune d'information, qu'il s'agisse de la surveillance des entreprises stratégiques ou de celles soumises à la réglementation anti-corruption de l'OCDE. En raison des enjeux économiques et des entreprises concernées, le plus souvent du secteur de la défense, il ne s'agit pas que d'une simple affaire juridique.

1. Une législation « Exon-Florio » difficilement transposable

Les Etats-Unis se sont dotés d'une législation protectrice des centres de décision économique stratégiques avec l'adoption, en 1988, de l'amendement dit « Exon-Florio » à l'« Omnibus trade and competitiveness Act ».

Alors essentiellement destinée à protéger les entreprises américaines dans le contexte de la montée en puissance des groupes japonais, cette législation **donne au Président des Etats-Unis le pouvoir de bloquer l'acquisition d'une société américaine par des intérêts étrangers pour des raisons de sécurité nationale**. Cette autorité a, en pratique, été déléguée à une commission interagences, la commission sur les investissements étrangers aux Etats-Unis (CFIUS).

Alors qu'à l'origine, le dispositif était résolument restrictif, le Congrès l'a considérablement élargi en 1992 à l'occasion de l'examen du budget de la défense nationale pour 1993 (amendement Byrd). Désormais, la CFIUS, et donc le Président, doit **s'appuyer sur les éléments suivants** afin de décider de l'éventuel blocage d'un projet de fusion ou d'acquisition :

- la production domestique pour les besoins prévisionnels de la défense nationale ;

- la capacité des entreprises domestiques de satisfaire les besoins de la défense nationale, notamment pour ce qui concerne les disponibilités humaines, en produits, en technologies, en matériaux et autres biens et services ;

- le contrôle des industries domestiques et de l'activité commerciale par des citoyens étrangers dès lors qu'elle affecte la capacité des Etats-Unis à satisfaire les besoins de la sécurité nationale ;

- les effets potentiels de la transaction sur les ventes de biens, d'équipements ou de technologies militaires à un pays soutenant le terrorisme ou participant à la prolifération des technologies sur les missiles ou les armes chimiques et biologiques ;

- **les effets potentiels de la transaction sur le leadership technologique américain dans des domaines affectant la sécurité nationale.**

C'est, bien entendu, ce dernier point qui permet **les interprétations les plus larges** même si les exemples d'utilisation des dispositions Exon-Florio restent relativement rares (25 recommandations d'enquêtes complètes de la CFIUS ayant entraîné 13 retraits spontanés et un veto présidentiel). L'histoire montre cependant que **l'existence même d'un tel dispositif constitue un moyen de pression puissant** et que des prises de position politiques, même au niveau du Congrès, ont pu suffire à empêcher des transactions de se conclure, comme le rappelle l'encadré ci-dessous.

Trois exemples divers d'utilisation des dispositions Exon-Florio

- **Verio** : fournisseur de service internet basé à Denver (Colorado) sur lequel l'entreprise de télécommunications japonaise NTT, alors possédée à 53 % par le Gouvernement japonais, a lancé une OPA en 2000. Après que le ministère de la justice américain et le bureau fédéral d'investigation (FBI) aient exprimé des craintes quant à la possibilité, pour le Japon, d'accéder, du fait de cette acquisition, à des données sensibles, NTT a dû trouver un accord avec le Gouvernement fédéral pour créer une filiale américaine complètement séparée au sein de laquelle ne travaillaient que des employés américains. NTT America a, dans ces conditions, pu acquérir Verio pour 5,5 milliards de dollars et la possède d'ailleurs toujours à ce jour.

- **P&O** : opératrice des ports de New York, du New Jersey, de Philadelphie, de Baltimore, de la Nouvelle-Orléans et de Miami, cette société a fait l'objet d'une acquisition de la compagnie DP World, possédée par le gouvernement de l'émirat de Dubaï, en mars 2006. Alors que la CFIUS avait accordé son feu vert à l'opération, celle-ci a subi le feu croisé de nombreux parlementaires républicains et démocrates qui s'appuyaient sur les conclusions du rapport de la commission sur le 11 septembre, lequel soulignait que deux des terroristes avaient la nationalité émiratie. Devant la polémique et malgré le soutien du Président George W. Bush, DP World a préféré céder P&O à un groupe américain.

- **Unocal** : société pétrolière américaine qui a fait l'objet d'une tentative d'acquisition par la compagnie chinoise CNOOC en 2005. Là encore, les dispositions Exon-Florio n'ont pas été strictement appliquées, des menaces de parlementaires ayant suffi à convaincre la CNOOC d'arrêter son OPA.

Le contraste entre ces dispositions et les règles en vigueur en Europe a fait réagir de façon très diverse les personnalités auditionnées par la mission commune d'information.

Ainsi, M. Denis Ranque, président-directeur général de Thales, a souligné que les Etats-Unis « *entretiennent la notion de patrimoine sensible bien au-delà du seul secteur de la défense* » et que la CFIUS « *constitue une*

véritable ressource de contrôle des investissements étrangers et intervient dès lors que les intérêts nationaux sont en jeu ».

Allant plus loin dans son analyse, M. Jean Peyrelevade, associé-gérant de Toulouse et Associés, a, lors de son audition du 20 septembre 2006, estimé que « *quand on accuse de protectionnisme les gens qui veulent protéger la propriété de leur entreprise, on commet un abus de langage caractérisé en assimilant la protection de la propriété des entreprises au droit de douane. Ces deux phénomènes n'ont strictement rien à voir : le droit de douane représente, à terme, une perte économique pour l'ensemble des intervenants ; aucun économiste n'est capable de démontrer que fonctionner sur un marché du capital totalement fluide à l'échelle mondiale est un avantage en terme de croissance. [...] la naïveté française à cet égard me paraît extraordinaire.* » **Il a plaidé pour un patriotisme européen**, regrettant vivement que « *la liberté des mouvements de capitaux [soit] valable erga omnes, c'est-à-dire aussi bien à l'intérieur de l'Europe que vis-à-vis des pays tiers* », et ajoutant qu'« *au nom de cela, il n'y a absolument aucun élément non seulement de protection mais aussi de réflexion sur les sujets que je viens d'évoquer* ».

En revanche, plusieurs intervenants, tels que M. Henri de Castries, président du directoire d'AXA, ou encore M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique, se sont opposés à l'adoption par la France d'une législation trop protectrice, relevant, d'une part, qu'elle risquerait de susciter des réactions d'hostilité en Europe et dans le monde, et, d'autre part, qu'elle pourrait installer les entreprises françaises dans un trop grand confort alors même qu'elles doivent être responsables au premier chef de leur compétitivité et de la stabilité de leur capital.

La mission commune d'information, tout en comprenant que la France ne doit pas faire preuve de naïveté dans ce domaine, partage ces préoccupations.

D'une part, elle constate que le droit existant ne laisse pas notre pays démuné.

En premier lieu, comme indiqué *supra*, la directive et la loi relatives aux OPA précitées introduisent **le principe de réciprocité, ce qui semble un instrument efficace contre des tentatives d'acquisitions « déloyales » d'acteurs protégés, même s'il gagnerait à être précisé.**

Le cas du Royaume-Uni : une grande ouverture qui n'exclut pas des mécanismes de protection discrets

L'archétype du pays ouvert aux prises de contrôle par des capitaux étrangers

Le Royaume-Uni se distingue par le peu d'importance qu'il accorde à l'origine nationale susceptible de racheter les entreprises. A ce titre, le rachat de British Airport Authority par Ferrovial est le contre exemple donné à l'échec de l'opération de Dubaï Port Authority aux Etats-Unis. De même, le rachat du producteur d'acier britannique Corus par le conglomérat indien Tata s'est déroulé sans polémique, ni commentaire particulier du gouvernement.

Par ailleurs, la directive européenne sur les offres publiques d'achat a été transcrite en droit britannique sans prévoir de clause de réciprocité, comme la réglementation européenne l'y autorisait, pour assurer qu'une entreprise étrangère rachetant une entreprise britannique répond aux mêmes critères de gouvernance que ceux qui sont requis en droit britannique. Les possibilités que gardent le gouvernement d'intervenir lors d'un investissement étranger sont limitées à quelques secteurs : la défense, une notion d'intérêt national définie de manière étroite, la presse et la distribution d'eau, cette liste pouvant toutefois être élargie facilement.

En fait, tout se passe comme si l'ouverture de l'économie britannique renforçait plutôt qu'elle n'inhibait les efforts de l'Etat pour retenir les centres de décision. Si la nationalité du capital importe peu, mais aucune des autres composantes du pouvoir dans l'entreprise n'est ignorée, avec invariablement dans cette approche un rôle central de Londres et de la City comme « centre de gravité » des affaires.

Des dispositifs de protection souples et à caractère largement dissuasif

L'Enterprise Act 2002 apparaît globalement comme un texte libéral visant à dépolitiser le contrôle des concentrations. Le gouvernement britannique conserve néanmoins un certain nombre de prérogatives pouvant faire obstacle à des prises de contrôle ("public interest cases" et "special public interest cases").

Si la nouvelle procédure ne permet au Ministre de l'Industrie d'intervenir que de façon beaucoup plus encadrée, l'Enterprise Act dispose également que le Ministre de l'Industrie peut édicter par voie d'ordonnances les considérations d'intérêt public pouvant motiver son intervention. L'ordonnance peut-être adoptée alors même que l'examen d'une opération de concentration est en cours. De surcroît, le DTI est libre de retenir toute définition de l'intérêt public, dans le cadre toutefois des dispositions communautaires notamment en matières d'établissement et de circulation des capitaux. Par ailleurs, l'ordonnance (order) doit être validée (finalised) « au plus tôt » par le Parlement, et dans un délai de 24 semaines à compter de l'intervention notice. La Competition Commission ne pourra tenir compte de la considération d'intérêt public que si elle a été validée par le Parlement.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Enterprise Act 2002, le mécanisme des ordonnances n'a jamais été mis en œuvre mais il a été envisagé dans l'affaire Centrica/Gazprom. Lorsque des rumeurs d'une offre de Gazprom sur Centrica avait circulé, le Ministre du Commerce et de l'Industrie, avait en effet fait part de son intention d'examiner minutieusement le dossier (« robust scrutiny »). Parallèlement, ce même ministre réunissait ses équipes pour envisager l'adoption d'une ordonnance lui permettant de contrôler l'opération. Aussi, malgré les assurances d'ouvertures données par le Premier ministre Tony Blair, on peut estimer que la possibilité du recours aux ordonnances a pu dissuader Gazprom de persister dans sa démarche.

Pour l'heure, si aucune jurisprudence n'existe encore sur le sujet, il apparaît qu'un pays aussi libéral que le Royaume-Uni a pu, en menaçant de mettre un « veto » sur le projet, décourager la société Gazprom de lancer une offre sur l'énergéticien Centrica.

Ensuite, le **décret n°2005-1739** du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier **soumet à une procédure d'autorisation l'acquisition d'entreprises exerçant des activités stratégiques** visées par ledit décret, ce qui constitue une forte protection.

Extrait du décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005

Relèvent d'une procédure d'autorisation au sens du I de l'article L. 151-3 les investissements étrangers mentionnés à l'article R. 153-1 réalisés par une personne physique ressortissante d'un Etat non membre de la Communauté européenne, par une entreprise dont le siège social se situe dans l'un de ces mêmes Etats ou par une personne physique de nationalité française qui y est résidente, dans les activités suivantes :

- 1° Activités dans les secteurs des jeux d'argent ;
- 2° Activités réglementées de sécurité privée ;
- 3° Activités de recherche, de développement ou de production relatives aux moyens destinés à faire face à l'utilisation illicite, dans le cadre d'activités terroristes, d'agents pathogènes ou toxiques et de prévenir les conséquences sanitaires d'une telle utilisation ;
- 4° Activités portant sur les matériels conçus pour l'interception des correspondances et la détection à distance des conversations, autorisés au titre de l'article 226-3 du code pénal ;
- 5° Activités de services dans le cadre de centres d'évaluation agréés dans les conditions prévues au décret n° 2002-535 du 18 avril 2002 relatif à l'évaluation et à la certification de la sécurité offerte par les produits et les systèmes des technologies de l'information ;
- 6° Activités de production de biens ou de prestation de services de sécurité dans le secteur de la sécurité des systèmes d'information d'une entreprise liée par contrat passé avec un opérateur public ou privé gérant des installations au sens des articles L. 1332-1 à L. 1332-7 du code de la défense ;
- 7° Activités relatives aux biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 modifié instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage ;
- 8° Activités relatives aux moyens de cryptologie et les prestations de cryptologie mentionnés aux paragraphes III, IV de l'article 30 et I de l'article 31 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;
- 9° Activités exercées par les entreprises dépositaires de secrets de la défense nationale notamment au titre des marchés classés de défense nationale ou à clauses de sécurité conformément au décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale ;
- 10° Activités de recherche, de production ou de commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre et assimilés réglementés par le titre III ou le titre V du livre III de la deuxième partie du code de la défense ;
- 11° Activités exercées par les entreprises ayant conclu un contrat d'étude ou de fourniture d'équipements au profit du ministère de la défense, soit directement, soit par sous-traitance, pour la réalisation d'un bien ou d'un service relevant d'un secteur mentionné aux points 7° à 10° ci-dessus.

D'autre part, il n'est pas possible d'ignorer le contexte européen. Or, le décret n° 2005-1739 a été reçu froidement par la Commission européenne

qui a fait parvenir à la France un avis motivé en date du 12 octobre 2006 à ce sujet, auquel le gouvernement a répondu le 11 décembre 2006. Si la procédure semble « gelée » depuis lors, une saisine de la CJCE reste possible (voir encadré ci-dessous) ; en tout état de cause, il semble difficile d'aller sensiblement au-delà sans se heurter aux principes régissant le droit européen.

Enfin, au-delà des problèmes d'image et d'efficacité évoqués par MM. Henri de Castries et Xavier Musca, le principe de réciprocité lui-même pourrait se retourner contre le développement des entreprises françaises si notre pays adoptait une législation exagérément restrictive.

**Décret « anti-OPA dans les secteurs stratégiques » :
une euro-compatibilité sujette à débat entre le Gouvernement et la Commission européenne**

La publication du décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 a suscité une vive réaction de la Commission européenne qui a envoyé successivement à la France une lettre de demande d'information le 20 janvier 2006, une lettre de mise en demeure le 4 avril 2006 et, ultime étape avant une éventuelle saisine de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), un avis motivé le 12 octobre 2006 auquel le gouvernement a répondu le 11 décembre 2006 dans le respect du délai de deux mois valable en cette matière.

Selon Bruxelles, sur le fond, le décret ne respecterait ni la liberté de circulation des capitaux au sens de l'article 56 du Traité communautaire, ni la liberté d'établissement (article 43). Sur la forme, trois principes seraient battus en brèche.

Pour ce qui est du non respect du principe de proportionnalité, la Commission considère que les opérations d'investissements étrangers n'ont pas lieu d'entraîner automatiquement les risques qui motivent la nécessité d'une autorisation. En outre, Paris englobe des investissements réalisés dans des sociétés du seul fait que leur chiffre d'affaires proviendrait d'activités intéressant l'ordre public, la sécurité publique ou la défense nationale. Enfin, l'inclusion des casinos paraît inadéquate en raison de la directive relative au blanchiment de capitaux qui devrait être transposée dans le droit français d'ici à 2007.

Pour ce qui est du non respect du principe de non discrimination, la Commission met l'accent sur la non justification apportée à l'assimilation des sociétés implantées dans l'Union européenne mais contrôlées par des investisseurs de pays tiers avec les sociétés de pays tiers soumises à une procédure plus sévère. Cette absence de différenciation est jugée inopportune si l'on considère qu'une société implantée légalement et matériellement dans un Etat membre devrait être traitée comme un ressortissant de cet Etat.

En réponse, la France estime normal d'empêcher n'importe quelle société non européenne ayant une filiale dans l'Union de « faire son shopping » en France sans contrôle, d'autant que les investisseurs français sont connus avant même qu'ils n'investissent, ce qui n'est pas le cas des investisseurs étrangers. Quant aux entreprises dont une part marginale du chiffre d'affaires est réalisée dans des activités sensibles, Paris fait valoir que le décret prévoit, pour les sociétés de l'UE, un examen de « *la branche stratégique* » visée et « *non de l'ensemble de l'entreprise* ». En outre, le gouvernement peut examiner une prise de contrôle « *sans bloquer l'investissement* », en demandant à l'investisseur « *des engagements* » limités au seul établissement concerné ». Enfin, il reconnaît que le secteur des casinos pourrait être exclu du champ du décret.

La Commission européenne s'est récemment montré plus rassurante et le décret n'a pas valu à la France, à ce jour, un examen un collège d'infraction, instance qui pourrait décider de la saisine de la CJCE. Néanmoins, le cas n'est toujours pas formellement clos.

2. Pour une application homogène de la législation anticorruption qui ne doit pas devenir un « désavantage compétitif »

L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et cinq pays non membres (l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili et la République slovaque) ont adopté, le 21 novembre 1997, une **convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales**. L'ensemble des signataires ont ratifié ce texte ambitieux et l'ont transposé dans leur droit interne.

Extraits de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption

Article 1 - L'infraction de corruption d'agents publics étrangers

1. Chaque partie prend les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale en vertu de sa loi le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international.

Article 2 - Responsabilité des personnes morales

Chaque partie prend les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'un agent public étranger.

Article 3 - Sanctions

1. La corruption d'un agent public étranger doit être passible de sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives. L'éventail des sanctions applicables doit être comparable à celui des sanctions applicable à la corruption des agents publics de la partie en question et doit, dans le cas des personnes physiques, inclure des peines privatives de liberté suffisantes pour permettre une entraide judiciaire efficace et l'extradition.

Article 4 - Compétence

1. Chaque partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de la corruption d'un agent public étranger lorsque l'infraction est commise en tout ou partie sur son territoire.

2. Chaque partie ayant compétence pour poursuivre ses ressortissants à raison d'infractions commises à l'étranger prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de la corruption d'un agent public étranger selon les mêmes principes.

La France a traduit ladite convention dans son droit de façon très stricte et très fidèle aux dispositions d'origine, par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption. Cette loi pénalise, en particulier, la corruption de fonctionnaires étrangers au même titre que la corruption de fonctionnaires français. Ne prévoyant aucune dérogation pour quelque motif que ce soit, elle fait encourir aux personnes reconnues coupables de tels agissements des peines allant jusqu'à 10 ans de prison et 150.000 euros d'amende.

Or, s'il y a tout lieu de se féliciter d'une telle évolution du droit international, la mission commune d'information a été alertée par plusieurs personnalités auditionnées du **manque d'uniformité quant à la transposition de la Convention dans le droit interne des Etats membres.**

Ainsi, M. Denis Ranque, président-directeur général de Thales, a observé que la loi allemande de transposition, qui repose sur les mêmes principes que la loi française, a prévu une entorse à ces mêmes principes si les poursuites pouvaient être dommageables aux intérêts de la République fédérale d'Allemagne, ce qui, dans le cadre de nombreux marchés internationaux, est susceptible de vider le texte de sa substance. Il a également fortement regretté la jurisprudence britannique, l'*attorney general* (l'équivalent du ministre de la justice), qui s'appuyait sur l'article 6.5 du « *Code for Crown prosecutors* »¹, ayant récemment demandé au Serious fraud office (le parquet) d'abandonner les poursuites contre la société BAE Systems sur une affaire de corruption en Arabie saoudite, officiellement pour préserver les relations diplomatiques entre les deux pays. En conséquence, il apparaît clairement **qu'au Royaume-Uni, l'intérêt national prime sur l'application de la Convention de l'OCDE.** M. Christophe de Margerie, directeur général de Total, s'est exprimé exactement dans le même sens, craignant l'introduction d'une distorsion de concurrence en défaveur des entreprises françaises.

Pour sa part, la mission commune d'information considère que **la Convention représente un réel progrès pour la moralisation du commerce international et se félicite tant de la force de ce texte que de la rigueur de sa transposition par la France.** Pour autant, **elle ne saurait se satisfaire que des pays partenaires, moins stricts dans leur droit ou dans leur pratique, se voient récompensés de leur manque de vertu.**

Elle relève cependant que la position britannique a suscité des réactions. Ainsi, le groupe de travail de l'OCDE a exprimé sa préoccupation à plusieurs reprises, notamment le 18 janvier 2007, où il a exprimé « *ses graves inquiétudes* » sur la volonté réelle du Royaume-Uni de lutter contre la corruption et le 14 mars, où il a souligné « *les lacunes persistantes de la législation britannique anticorruption* ». Ce groupe a, en conséquence, décidé d'envoyer une équipe à Londres, au plus tard d'ici à un an, pour faire le point sur les efforts britanniques accomplis dans la lutte anticorruption, tout comme il l'a déjà fait pour le Japon et tout comme il pourrait le faire bientôt pour un autre pays membre.

D'autre part, la mission commune d'information note que le ministère américain de la justice a entrepris des démarches pouvant aboutir au déclenchement d'une enquête officielle sur les accusations de corruption

¹ Cet article permet à l'*attorney general* de classer une affaire si des poursuites de corruption d'un agent public étranger sont de nature à « entraîner la révélation d'informations portant préjudice à des sources d'information, aux relations internationales ou à la sécurité ».

précitée. L'ensemble de ces éléments pourrait faire évoluer la position britannique.

En tout état de cause, **la mission commune d'information juge indispensable que la Convention de l'OCDE soit appliquée de façon uniforme dans l'ensemble des pays signataires**, faute de quoi les entreprises françaises de plusieurs secteurs stratégiques risqueraient de subir une forte distorsion de concurrence pouvant, à terme, les affaiblir de façon notable.

Elle recommande donc au Gouvernement français de prendre toutes les mesures diplomatiques nécessaires pour s'assurer du respect de la lettre et de l'esprit de la Convention par tous les membres de l'OCDE, ne souhaitant pas que la solution extrême de la révision de la loi du 30 juin 2000 précitée puisse être envisagée.

En cas d'insuccès de ces mesures, il faudrait pourtant se résoudre à la révision de cette loi.

IV. L'ETAT ACTIONNAIRE

Héritage de l'Histoire, le portefeuille de titres détenu par l'Etat est-il géré de façon optimale ? Après les vagues-hésitations de ces derniers mois, les solutions industrielles, manifestement pas étudiées à fond, qu'il s'agisse du projet de fusion entre Gaz de France et Suez ou de la constitution de Safran, on peut se le demander et même aller plus loin en posant franchement la question : les participations permanentes de l'Etat sont-elles toujours nécessaires ?

La question ne peut pas être examinée indépendamment de celle des privatisations : selon le rapport relatif à l'Etat actionnaire, le total des produits de cessions d'actifs¹ réalisés entre 1986 et l'année 2005 incluse s'est élevé, en euros courants, à 81,7 milliards d'euros. Près de 82 % de ce montant (66,9 milliards d'euros) ont servi à des opérations de capitalisation d'entreprises publiques. Seuls 10 milliards d'euros sont allés au désendettement de l'Etat tandis que 1,6 milliard d'euros a été versé au Fonds de réserve des retraites : le septième des recettes².

Privatisations, recapitalisations, redistributions des actifs de l'Etat entre les différentes entreprises publiques, autant d'opérations de respiration qui devraient être conçues dans une perspective globale en fonction de projets industriels. **Or le sentiment dominant est que les gouvernements ont eu plus tendance à agir sous la pression des événements qu'en fonction d'une stratégie méditée.** Cette remarque vaut notamment pour le **secteur de la défense** dans lequel la stratégie ne peut se définir qu'en tenant compte des métiers spécifiques des entreprises concernées et des possibilités d'alliance au niveau européen.

A. UN POIDS QUI RESTE IMPORTANT

Au 15 mai 2007, la valeur des actions de l'Etat dans les seules entreprises cotées en Bourse s'élevait à près de 170 milliards d'euros, soit un poids conséquent sans être prépondérant (à titre de comparaison, Total, plus grosse capitalisation de l'indice CAC 40, était valorisée à environ 135 milliards d'euros au 15 mai 2007).

De plus, l'Etat peut aussi être présent dans le capital de certaines sociétés de façon indirecte, par l'intermédiaire de structures telles que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou le Fonds de réserve des retraites (FRR).

¹ « Privatisations », hors ERAP.

² En ce domaine, la loi de finances initiale pour 2006 a marqué une rupture, en prévoyant l'affectation au désendettement public de 85 % des recettes de cessions estimées pour cette année, soit 11,95 milliards d'euros.

Les modes d'action de l'Etat actionnaire diffèrent bien sûr grandement selon ces différents véhicules.

1. Un portefeuille important d'actions détenues « en direct »

Souvent critiqué pour son manque de contrôle, de cohérence et de sens stratégique, **l'Etat actionnaire a su rationaliser son action avec la création de l'Agence des participations de l'Etat (APE)**, par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004.

Rattachée à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), l'APE trouve son origine dans le rapport commandé le 6 novembre 2002 par M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à un groupe de travail sur « l'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques » animé par M. René Barbier de la Serre, avec le concours de MM. Jacques Henri David, Alain Joly et Philippe Rouvillois.

A cette réorganisation opérationnelle a par ailleurs correspondu une rationalisation budgétaire : du fait des dispositions de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les recettes de cessions des participations de l'Etat sont clairement identifiées au sein d'un compte d'affectation spéciale, dénommé « Participations financières de l'Etat » et ne sont donc plus assimilées à des produits courants qui financeraient le fonctionnement de l'Etat.

Cependant, **si ces remises en ordre constituent en soi un réel progrès, elles ne sauraient dispenser l'Etat d'une réflexion sur le sens de ses participations au capital de certaines entreprises** : du point de vue de la mission commune d'information, quelles sont celles qui ont un caractère stratégique du point de vue des centres de décision économique ?

Les entités relevant du périmètre de consolidation de l'APE sont retracées dans le tableau suivant :

<ul style="list-style-type: none"> • Agence pour la diffusion de l'Information technologique (ADIT) • Aéroport de Bâle-Mulhouse • Aéroports de Paris (ADP) • Aéroports de province demeurant de la responsabilité de l'Etat • Air France-KLM • Arte France • Autoroutes de France • Caisse nationale des autoroutes • Casino d'Aix-les-Bains • Charbonnages de France (CDF) • Civipol Conseil • CNP Assurances • Compagnie générale maritime et financière (CGMF) • Développement des agroindustries du Sud (DAGRIS) 	<ul style="list-style-type: none"> • DCN • Défense Conseil International groupe (DCI) • Entreprise minière et chimique (EMC) • Electricité de France (EDF) • ERAP • Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) • Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD) • France Télécom • France Télévisions • Gaz de France • GIAT Industries • La Française des jeux • La Poste • Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies SA (LFB-SA) • La Monnaie de Paris • Ports autonomes • Radio France 	<ul style="list-style-type: none"> • Radio France International (RFI) • Régie autonome des transports parisiens (RATP) • Renault SA • Réseau ferré de France (RFF) • SAFRAN • SEMMARIS • Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc (ATMB-Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc) • Société de gestion de garanties et de participations (SGGP) • Société de gestion et participations aéronautiques (SOGEPA) • Société des chemins de fer luxembourgeois • Société des participations du CEA (AREVA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Société financière de radiodiffusion (SOFIRAD) • Société française d'exportation de systèmes avancés (SOFRESA) • Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) • Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) • Société Imprimerie nationale • Société internationale de la Moselle • Société nationale des chemins de fer français (SNCF) • Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) • Société néo-calédonienne d'énergie ENERCAL • Thales • TSA
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : APE

Portefeuille de participations cotées de l'Etat

(en millions d'€)

	Part de l'Etat dans l'entreprise	Valorisation de la participation de l'Etat au 15 mai 2007
Aéroports de Paris	68,39 %	5 434
Air France KLM	18,57 %	1 818
CNP Assurances	1,17 %	158
EADS	15,04 %	2 777
EDF	87,32 %	103 118
France Télécom	32,45 %	18 551
Gaz de France	79,78 %	28 314
Renault	15,01 %	4 403
Safran	30,85 %	2 348
Thales	27,30 %	2 326
Participations ultra minoritaires	< 2 %	73
Total portefeuille		169 320

Source : APE

2. Les principaux véhicules d'actionnariat indirect de l'Etat

a) La Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) figure au premier rang d'entre eux.

La CDC est **une institution financière publique**, créée par la loi du 28 avril 1816 et régie par le code monétaire et financier (livre V, titre I, chapitre VIII). Ses fondateurs l'ont **dotée d'un statut et d'un mode de gouvernance uniques en France**, visant à assurer son autonomie afin qu'elle puisse gérer des fonds privés nécessitant une protection particulière. A cette fin, ils l'ont placée « *de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* » (article L. 518-2 du code monétaire et financier) exercée par une commission de surveillance, instance indépendante composée de 12 personnalités qualifiées, dont 3 députés et un sénateur désignés par leurs pairs. Le directeur général de la Caisse des Dépôts est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres pour un mandat de 5 ans.

Comme l'a rappelé M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse, devant la mission commune d'information le 9 mai 2007, **la CDC, qui possède un portefeuille propre de 35 milliards d'euros, est le premier ou le deuxième actionnaire d'un tiers des entreprises cotées figurant à la définition de l'indice CAC 40.**

b) CDC capital investissement, CDC entreprises et France investissement

Filiales de la Caisse des dépôts et consignations, CDC capital investissement et CDC entreprises jouent un rôle important dans l'univers français du capital investissement.

CDC capital investissement, qui a réalisé plus de 60 opérations ces 10 dernières années, **gère un portefeuille de fonds communs de placement à risque (FCPR) d'environ 1,8 milliard d'euros.** Elle investit dans des entreprises valorisées jusqu'à un milliard d'euros, en majoritaire ou en minoritaire, sur l'ensemble des branches du capital investissement (capital-risque, capital développement, capital transmission).

CDC entreprises, en charge des missions d'intérêt général de la CDC dans le domaine du capital investissement, couvre l'ensemble des segments de ce marché allant de l'amorçage technologique aux petites transmissions, au niveau national et régional. Initialement chargée de mettre en œuvre le programme PME Innovation, auquel elle a consacré 150 millions d'euros par an, **CDC entreprises s'est vu confier par le Gouvernement en novembre 2006, dans le prolongement de ses activités, le volet public du programme France investissement.** Ce dispositif partenarial entre la CDC et les acteurs privés du secteur doit lever **3 milliards d'euros en faveur des PME, soit 500 millions d'euros par an pendant 6 ans**, conformément au souhait exprimé par M. Jacques Chirac, alors Président de la République, lors de ses vœux aux forces vives de la Nation pour l'année 2006. La mission commune d'information a auditionné M. René Ricol, président du conseil d'orientation de France investissement, le 9 mai 2007, qui lui a confirmé que France investissement était sur le point de réaliser ses premiers investissements.

M. René Ricol a d'autre part précisé les modalités d'action de France investissement, qui doit absolument éviter de concurrencer les fonds existants sur des segments de marché déjà pourvus au risque de n'aboutir qu'à une hausse des prix. Cette structure se concentrera donc sur des affaires de taille modeste, les moins bien financées du marché et compte développer le marché en s'appuyant sur le réseau des experts-comptables afin de convaincre les chefs d'entreprises de se développer en ouvrant leur capital.

c) Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Etablissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 modifiée par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, **le FRR a pour mission principale de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite. Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'en 2020.** Le FRR assure également la gestion financière d'une partie de la contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire due à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés en application du 3° de l'article 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

M. Augustin de Romanet a indiqué lors de son audition devant la mission commune d'information que *« le FRR est un établissement public indépendant qui agit avec des personnels de la CDC mis à disposition contre remboursement. Le lien le plus fort de la Caisse des dépôts avec le Fonds de réserve des retraites est d'une part son personnel mais surtout le fait que le président du directoire du FFR est le directeur général de la Caisse des dépôts. »*

Disposant à ce jour d'environ 30 milliards d'euros de réserves, il délègue à des sociétés de gestion des « poches de gestion » (actions japonaises, américaines, européennes, françaises, obligations asiatiques, etc...) déterminées par le conseil de surveillance, en fonction d'une allocation stratégiques soumise au conseil de surveillance par les économistes du Fonds de réserve des retraites. Comme l'a précisé M. Augustin de Romanet, **le Fonds « joue donc un rôle qui n'est actif que dans son allocation stratégique mais, dès lors qu'il a confié un mandat à un gestionnaire d'actif, ce rôle est totalement passif. La seule intervention du Fonds de réserve des retraites consiste à demander aux gérants de voter suivant un guide fixé par le Fonds de réserve des retraites, avec des règles concernant le développement durable, l'éthique des politiques de rémunération et l'éthique générale des affaires. »**

L'horizon de décaissement du FRR restant lointain, **l'allocation stratégique des actifs dévolue aux actions, déjà élevée, a été augmentée en mai 2006 pour atteindre désormais 60 %**, ce type de placements assurant les meilleurs rendements sur le long terme. En revanche, une nouvelle poche « actifs de diversification » (10 % de l'actif), faiblement corrélée aux actions, a été créée.

Allocation stratégique des actifs du Fonds de réserve pour les retraites

<i>En % de l'actif total du FRR</i>	Allocation stratégique de mai 2006	Allocation stratégique d'avril 2003
Actions	60 %	55 %
- dont zone euro	33 %	38 %
- hors zone euro	27 %	17 %
Obligations	30 %	45 %
- dont zone euro	21 %	38 %
- hors zone euro	9 %	7 %
Actifs de diversification	10 %	0 %

Source : FRR

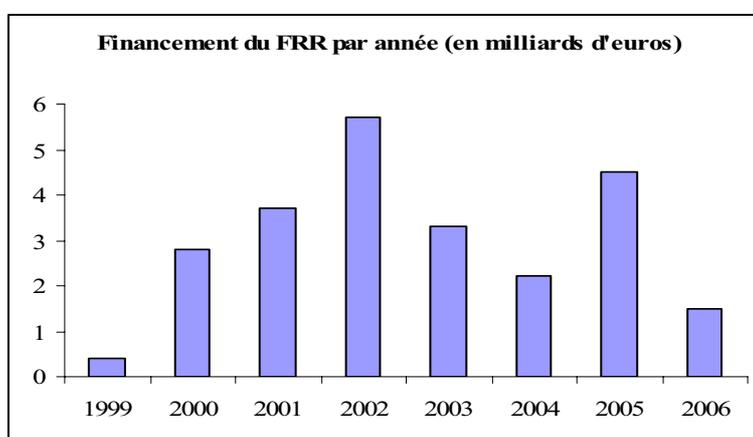
La mission commune d'information partage le souhait du maintien de l'indépendance totale du FRR pour ses investissements, celui-ci ne devant avoir qu'un seul objectif : l'avenir des retraites. Il ne saurait donc avoir d'autre effet sur l'économie française que son poids d'investisseur de long terme.

Fonds de réserve des retraites : des ressources à abonder régulièrement

Les ressources du Fonds de réserve des retraites, définies à l'article L135-7 du code de la sécurité sociale, peuvent être regroupées en quatre catégories :

- une part du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et de placement ;
- les excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
- le produit de cessions d'actifs (privatisations, cession des parts de Caisses d'épargne, produit de la vente des licences UMTS,...) ;
- des dotations de natures diverses.

Des arrêtés des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget déterminent la fraction de la plupart des ressources susceptibles d'alimenter le FRR qui lui sont réellement affectées. Il résulte de ce mode de fonctionnement une grande irrégularité des ressources du Fonds, qu'illustre bien le graphique ci-dessous.



L'abondement du FRR est donc tendanciellement à la baisse depuis 2002, surtout si l'on précise que le « pic » de 2005 est dû à une contribution exceptionnelle de 3,06 milliards d'euros versée en 2005 au FRR par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (laquelle a atteint 3,7 milliards d'euros à la clôture de l'exercice 2006), destinée à être reversée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) à compter de 2020.

Votre mission considère pour sa part que, tant pour assurer sa mission d'aide au financement des retraites à compter de 2020¹ que pour jouer pleinement son rôle d'investisseur aux « mains longues », le FRR doit être abondé de façon plus régulière et prévisible à un niveau convenable, de l'ordre de 3,5 milliards d'euros par an, ce qui correspond à la moyenne des versements effectués depuis l'adoption de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 ayant créé l'établissement public à caractère administratif Fonds de réserve pour les retraites.

¹ D'après les calculs effectués par le FRR en tenant compte de l'hypothèse d'une inflation de 2 % par an et sur la base du scénario central du Conseil d'orientation des retraites :

- avec 1,3 milliard d'euros par an de 2006 à 2020 (soit les abondements minimaux), le FRR pourrait couvrir 22 % des besoins de financement des régimes éligibles. L'actif net total du FRR en 2020 serait de 94 milliards d'euros 2020 ;

- avec 3,7 milliards d'euros par an de 2006 à 2020 (soit la moyenne des abondements de 2000 à 2005), le FRR pourrait couvrir 36 % des besoins de financement des régimes éligibles. L'actif net total du FRR en 2020 serait de 151 milliards d'euros 2020 ;

- pour couvrir 50 % des besoins de financement des régimes éligibles il faudrait que le FRR reçoive 6,1 milliards d'euros par an de 2006 à 2020. L'actif net total du FRR en 2020 serait de 208 milliards d'euros 2020.

B. DES PARTICIPATIONS À REDÉPLOYER

Une fois dressé le tableau des principales participations de l'Etat dans des entreprises, ainsi que de ses véhicules et modes d'intervention se posent les questions de la légitimité de telles interventions dans un univers d'économie de marché globalisé et, de là, celle de leur avenir.

1. Les obligations constitutionnelles ou légales

Parmi les participations de l'Etat, rares sont celles qui présentent un caractère constitutionnel, en vertu du 9^{ème} alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, visé dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ». Il s'agit essentiellement des gestionnaires de réseau, comme Réseau ferré de France ou RTE, filiale d'EDF gestionnaire du réseau de transport d'électricité (qui ne figure donc pas dans le périmètre de consolidation direct de l'Etat). Il s'agit aussi d'entreprises comme la SNCF, La Poste ou la Française des jeux, dont certaines activités conservent un caractère monopolistique. Et encore faut-il raisonner en termes de contrôle de l'Etat sur ces entreprises, qui peuvent avoir des actionnaires minoritaires.

Les autres peuvent donc théoriquement être cédées, **d'éventuelles limites législatives pouvant toutefois exister**. Ainsi, l'article 24 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (modifié par l'article 39 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie) dispose que l'Etat détient plus de 70 % du capital d'EDF et plus du tiers du capital de Gaz de France.

2. Mérites et inconvénients des participations de l'Etat dans des entreprises relevant d'activités concurrentielles

a) Une source de stabilisation du capital des entreprises cotées

Pour un pays comme la France, qui ne compte que trop peu d'actionnaires nationaux de long terme, la participation de l'Etat au capital de certains groupes, qu'elle soit directe ou indirecte, peut constituer un facteur de stabilisation.

Ainsi, M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d'Air France – KLM, a déclaré devant la mission commune d'information : « *lorsque l'Etat est présent dans les entreprises, comme chez Air France-KLM ou Renault, je crois qu'il est raisonnable qu'il y reste. Nos actionnaires n'y voient aucun inconvénient. [...] Je ne suis pas du tout demandeur d'un retrait de l'Etat du capital de notre entreprise.* » Il a précisé qu'une « **présence de**

l'Etat à plus de 10 % représente incontestablement un élément de dissuasion pour les éventuels prédateurs ».

M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, abonde dans le même sens lorsqu'il souligne que la CDC « *est un des rares investisseurs institutionnels qui peut conserver des actions dans la durée et, au lieu de rester 6 à 7 mois, envisager de rester 6 à 7 ans* ». Il a par ailleurs observé que « *les sociétés en risque d'OPA identifiées par le Gouvernement y figurent en bonne place ; nous possédons une participation au minimum égale à 2,4 % et au maximum à 5 % dans les huit sociétés de la liste signalées comme menacées par les pouvoirs publics* ».

A cet égard, l'action stabilisatrice de la CDC dans le capital d'Eiffage aux côtés des salariés actionnaires de ce groupe a été tout à fait notable lors de la montée en puissance « rampante » de la compagnie espagnole Sacyr, qui a finalement été contrainte de lancer une OPA sur sa cible pour tenter d'en prendre le contrôle de façon transparente. La « puissance de feu » de la Caisse sur le marché boursier est cependant à la fois appréciable et limitée. Elle ne permet pas de prendre une part déterminante du capital d'un grand groupe coté, sauf à concentrer considérablement son risque, ou de s'opposer efficacement à l'offensive d'un acteur industriel ou financier et ce n'est d'ailleurs pas son rôle.

En effet, d'éventuelles interventions de l'Etat ou de la CDC visant à prévenir des OPA participeraient de la même problématique que les projets de législation de type « Exon-Florio » étudiés *supra*. L'analyse sera donc la même. **Il convient d'éviter qu'à assurer une forte protection, l'Etat n'installe certaines entreprises dans un trop grand confort de nature à leur faire perdre de la compétitivité.**

b) Un facteur de handicap pour le développement de certaines entreprises

La présence de l'Etat au sein du capital d'entreprises exerçant des activités concurrentielles est cependant susceptible de poser des problèmes pour leur développement à l'international, tant en termes d'obtention de marché que de croissance externe.

Le premier point a été abordé de manière feutrée par M. Denis Ranque, président-directeur général de Thales, qui a tout d'abord rappelé à la mission commune d'information que, son entreprise exerçant une activité relevant de la défense nationale, sa protection ne résidait ni dans la part de 27 % de l'Etat dans son capital, ni même dans une quelconque action spécifique (voir *infra*), mais dans le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 précité sur les activités stratégiques. Il a, en outre, estimé que les intérêts de l'Etat client de Thales relevaient du « *dispositif de protection du capital, du secret de la défense nationale et d'exportation des produits de technologie[, qui] demeurerait quoi qu'il arrive* ». Il a ensuite souligné que Thales, dont les clients sont très souvent des Etats, devait régulièrement faire

preuve de pédagogie pour expliquer le sens de la présence de l'Etat français au capital de son entreprise et garantir son indépendance.

Si le second point n'a pas été directement évoqué dans le cadre des auditions de la mission commune d'information, il apparaît néanmoins qu'une forte présence de l'Etat au capital d'une entreprise peut être de nature à rendre plus difficile son développement à l'étranger, d'une part en raison du principe de réciprocité, ce qu'illustrent les objections italiennes à l'acquisition de Montedison par EDF en 2001, d'autre part en raison de la possible réticence d'une société étrangère de voir l'Etat français figurer de façon notable dans son capital. Un seuil légal de participation de l'Etat au capital d'une entreprise peut même empêcher le développement d'une entreprise au moyen d'une fusion avec une autre société, ce qu'illustre l'article 39 de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie précitée, abaissant de 70 % à un tiers la part minimale de l'Etat au capital de Gaz de France¹.

c) Des « actions spécifiques » à manier avec précaution

La présence de l'Etat au capital d'une entreprise peut inclure (voire se limiter à) une « action spécifique » (dite « golden share ») portant des droits particuliers.

Ce type d'actions a été défini par l'article 10 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, modifié par l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000. Selon ses dispositions, « *un décret détermine, pour chacune des entreprises [privatisées], si la protection des intérêts nationaux exige qu'une action ordinaire de l'Etat soit transformée en une action spécifique assortie de tout ou partie des droits définis ci-dessous. Dans l'affirmative, ledit décret prononce également cette transformation.* »

Le même article énumère ensuite la liste des droits pouvant être attachés aux actions spécifiques. Ceux-ci sont les suivants :

« 1° *L'agrément préalable par le ministre chargé de l'économie pour le franchissement, par une personne agissant seule ou de concert, d'un ou plusieurs des seuils fixés dans le décret mentionné au premier alinéa ci-dessus et calculés en pourcentage du capital social ou des droits de vote ;*

« 2° *La nomination au conseil d'administration ou de surveillance, selon le cas, d'un ou deux représentants de l'Etat désignés par décret et sans voix délibérative ;*

« 3° *Le pouvoir de s'opposer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux décisions de cession d'actifs ou de certains types d'actifs de la société ou de ses filiales ou d'affectation de ceux-ci à titre de garantie, qui sont de nature à porter atteinte aux intérêts nationaux ».*

¹ Voir les commentaires à ce sujet du rapport n° 6 (2006-2007) de M. Ladislas Poniatowski, au nom de la commission des affaires économiques et de l'avis n° 7 (2006-2007) de M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances.

Les actions spécifiques semblent donc un moyen efficace, pour l'Etat, de préserver l'essentiel dans un certain nombre d'entreprises stratégiques tout en ne pesant pas trop lourdement au sein de leur capital, limitant ainsi les handicaps décrits *supra*. Il est d'ailleurs significatif que l'article 39 de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie précitée ait prévu, parallèlement à l'abaissement à un tiers (au lieu de 70 %) du seuil minimal de participation de l'Etat dans l'entreprise Gaz de France afin, précisément, de lui offrir de plus grandes possibilités de développement, la création d'une action spécifique « *en vue de préserver les intérêts essentiels de la France dans le secteur de l'énergie, et notamment la continuité et la sécurité d'approvisionnement en énergie* ».

Cependant, ce dispositif doit être strictement encadré.

D'une part, l'autorisation par le ministre chargé de l'économie du franchissement d'un ou de plusieurs seuils fixés par décret présente les avantages et inconvénients potentiels de toutes les mesures réduisant fortement la possibilité même d'enclencher une OPA sur les entreprises, notamment en termes de compétitivité.

Il arrive que les chefs d'entreprise eux-mêmes ne soient pas vraiment demandeurs d'une telle protection. M. Denis Ranque, président-directeur général de Thales, a ainsi insisté devant la mission commune d'information sur le fait que l'action spécifique de l'Etat dans son entreprise n'était pas « *nécessaire pour protéger les intérêts de l'Etat. En effet, (...) le dispositif de protection du capital, du secret de la défense nationale et d'exportation des produits de technologie demeurerait quoi qu'il arrive. En outre, il est déjà arrivé, partout dans le monde, que des états sortent du capital des entreprises de défense. Ce fut le cas aux Etats-Unis (où l'Etat n'a jamais détenu de parts du capital d'entreprises de défense). Or il est de notoriété publique que les Etats-Unis sont jaloux du contrôle politique qu'ils exercent sur leur risque de défense, qui s'apparente même à un protectionnisme déclaré, en ce qui concerne les contrats de défense. Toutefois, l'Etat américain n'a jamais éprouvé le besoin d'en contrôler le capital, estimant que les mécanismes de défense étaient largement suffisants.* »

De même, lors de son audition, le 25 avril 2007, M. Christophe de Margerie, directeur général de Total, a exprimé ses doutes quant à l'efficacité de tels dispositifs qui contribuent, d'après lui, à abaisser ce qu'il estime être la meilleure protection des entreprises contre les acquisitions hostiles, c'est-à-dire leur valeur boursière.

D'autre part, **l'évolution de la jurisprudence européenne apparaît menaçante pour ce type de dispositifs**, comme cela a déjà été évoqué *supra*. Ainsi, l'arrêt du 28 septembre 2006, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a condamné les actions spécifiques dont les Pays-Bas souhaitaient doter les entreprises KPN NV et TPG NV, issues de la poste néerlandaise.

La formulation employée par la Cour est claire : « *en maintenant dans les statuts de Koninklijke KPN NV et de TPG NV certaines dispositions, prévoyant que le capital de ces sociétés comporte une action spécifique détenue par l'Etat néerlandais, qui confère à ce dernier des droits spéciaux d'approbation de certaines décisions de gestion des organes desdites sociétés, qui ne sont pas limitées aux cas où l'intervention de cet Etat est nécessaire pour des raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour et, dans le cas de TPG NV notamment pour assurer le maintien du service postal universel, le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 56, paragraphe 1, CE* ». **Les droits attachés aux actions spécifiques doivent donc être nécessaires et proportionnés à des buts d'intérêt général reconnus comme tels par la CJCE.**

Cette sévérité accrue avait d'ailleurs conduit M. Philippe Marini, en sa qualité de rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, à déposer un amendement (adopté par le Sénat) à ce qui est devenu l'article 39 de la loi relative au secteur de l'énergie précitée, substituant l'expression « *intérêts essentiels de la France* » à l'expression « *intérêts nationaux* » dans la définition de l'action spécifique devant être créée au capital de Gaz de France. Ladite expression reprenait exactement les termes employés par M. Charlie McCreevy, commissaire européen au marché intérieur, dans une lettre par ailleurs très critique sur le concept même de « *golden share* » adressée à M. Thierry Breton, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

En conséquence, selon les termes du projet de décret créant ladite action spécifique, celle-ci devrait donner au gouvernement français le pouvoir de s'opposer non à des opérations sur le capital de Gaz de France, mais à toute décision de cette entreprise ou de ses filiales, ayant pour objet, directement ou indirectement, de céder sous quelque forme que ce soit, de transférer l'exploitation, d'affecter à titre de sûreté ou garantie ou de changer la destination de certains actifs de Gaz de France ou de ses filiales, qui porterait atteinte aux intérêts nationaux dans le secteur de l'énergie relatifs à la continuité ou à la sécurité d'approvisionnement en énergie. Il s'agirait donc d'un régime d'opposition et non d'approbation préalable. Par ailleurs, la portée juridique d'une telle action devrait être bien délimitée puisque le décret visera les décisions relatives aux canalisations de transport de gaz naturel, aux actifs liés à la distribution de gaz naturel, aux stockages souterrains de gaz naturel ainsi qu'aux installations de gaz naturel liquéfié. En outre, il devrait encadrer l'exercice du droit d'opposition du ministre dans des délais courts et devrait lui imposer une obligation de motivation de ses décisions, ces dernières étant bien entendu susceptibles de recours.

Au regard du droit européen, la notion d'intérêts nationaux essentiels à défendre et le respect du principe de proportionnalité semblent donc les points clés pour envisager la création d'actions

spécifiques détenues par l'Etat au capital d'entreprises¹. Ainsi, toute extension de ce dispositif, par exemple à des sociétés exerçant dans le domaine de l'énergie, devra s'appuyer sur un décret soigneusement « calibré » en ce sens.

3. Pour un Etat accompagnant le marché afin de préserver et de développer le « site France »

Si la légitimité de la présence de l'Etat actionnaire s'impose dans certaines activités à caractère monopolistique, elle apparaît donc plus douteuse dans le secteur concurrentiel.

Pourtant, la mission commune d'information a la conviction qu'une telle présence peut avoir une réelle valeur ajoutée par rapport au seul jeu du marché :

- soit pour préserver le « site France », éventuellement en agissant de façon exceptionnelle en faveur d'une entreprise structurante dans certains cas très particuliers comme celui d'Alstom ;

- soit, de façon plus prospective, en investissant par l'intermédiaire de ses « bras armés » en faveur des secteurs stratégiques du futur, même si les perspectives de gain à court terme n'existent pas.

a) L'intervention directe en faveur d'entreprises « indispensables »

Le repli progressif de l'Etat actionnaire depuis 1986 ne l'a toutefois pas empêché d'intervenir ponctuellement au secours d'une entreprise, quelle que soit la majorité gouvernementale. Le sauvetage de la société Alstom en 2004 en est le plus récent symbole.

A la suite des très grandes difficultés financières d'Alstom, l'Etat, représenté par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a pu, en 2004, après une longue négociation avec la Commission européenne, acquérir 30 % du capital de cette société pour une durée maximale de 4 ans, dans des conditions sévères (notamment de cessions d'activités) et sous surveillance de la Commission. L'opération s'est avérée particulièrement concluante puisque, après redressement des comptes d'Alstom, l'Etat a pu déboucler l'opération dès 2006 en cédant ses actions au groupe Bouygues, dégageant à ce titre une plus-value de deux milliards d'euros.

Un tel interventionnisme apparaît non seulement comme profitable, mais légitime dans certains cas, nécessairement limités, d'entreprises structurantes et employant un grand nombre de personnes en France. Il n'est d'ailleurs pas le monopole de la France, ce qu'a bien compris la Commission européenne.

¹ A ce jour, la seule « golden share » détenue par l'Etat (dans l'attente de la création de celle de Gaz de France) l'est dans le capital de Thales.

En outre, de façon plus générale, l'Etat est fondé à suivre voire à participer au « meccano industriel » recomposant des secteurs économiques entiers, ne serait-ce qu'en cédant ses participations dans certaines entreprises stratégiques : c'est ce qu'il va peut-être faire avec Areva, s'il est donné suite au projet de M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'ouvrir le capital de cette société à concurrence d'au moins 33 %.

b) L'investissement dans les secteurs stratégiques d'aujourd'hui et de demain

Le nouveau Président de la République a déclaré, alors qu'il n'était que candidat à la magistrature suprême, que la France devait « *se donner les moyens d'investir dans des activités nouvelles pour remplacer celles qui disparaissent* ».

Cette attitude offensive trancherait avec bonheur avec ce qui a été souvent observé par le passé, notre pays ayant souvent hésité, en particulier lorsqu'il s'agit de définir des secteurs prioritaires dont les acteurs sauront qu'ils seront soutenus au niveau qu'il convient. En effet, la défense de secteurs matures et l'accompagnement de secteurs peu compétitifs dans le contexte de la mondialisation, sans doute plus visibles à court terme, paraissent parfois privilégiés par rapport à l'émergence de l'avenir. Et lorsque des priorités sont définies, elles le sont quelquefois en trop grand nombre pour être parfaitement lisibles, comme le grand nombre de pôles de compétitivité a pu le faire apparaître.

A l'inverse, M. Jean-François Dehecq, président-directeur général de Sanofi Aventis, a vigoureusement plaidé pour une nouvelle démarche devant la mission commune d'information. Il a ainsi estimé qu'il « *ne faut pas que l'Etat vienne se mêler de la gestion des affaires ; il a souvent été assez catastrophique dans ce domaine* ». Il a toutefois ajouté qu'à « *chaque fois que l'Etat a donné de grandes orientations, on a fait de grandes choses. L'industrie nucléaire ne s'est pas faite toute seule et n'est pas née du privé ! On pourrait en dire autant d'EDF ou de la construction de l'énergie pétrolière. [...] Je pense que jamais Sanofi n'aurait existé si l'Etat n'avait pas autorisé cette société qui faisait du pétrole à investir.* » Il a critiqué, à cet égard, le manque de définition de priorités qui prévaudrait actuellement, ce qu'illustrerait, selon lui, la trop grande diversité des entreprises soutenues par le ministère de la recherche à l'occasion de son concours annuel.

La mission commune d'information partage cette préoccupation. Il incombe au gouvernement de définir des secteurs prioritaires, en nombre nécessairement restreint, en fonction de leur caractère structurant au regard de la compétitivité de long terme de la France.

C'est sur la base de cette réflexion stratégique que l'Etat pourra mettre en œuvre de façon pragmatique les moyens dont il dispose, en particulier au travers de la CDC et de ses filiales ou du dispositif France investissement. Dans ce dernier cas, la présence des acteurs privés garantit le respect d'une logique de marché tout à fait indispensable, même (et surtout) lorsqu'il s'agit d'investissements risqués de long terme.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

EXAMEN PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

1. Débat d'orientation du 16 mai 2007

Réunie le mercredi 16 mai 2007 sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la mission commune d'information a procédé à un **débat sur les orientations générales du rapport**.

En préambule, **M. Philippe Marini, président**, a fait le point sur les travaux de la mission, en rendant compte des 23 auditions en formation plénière, dont près de la moitié concerne des présidents-directeurs généraux d'entreprises cotées au CAC 40, ainsi que des 24 auditions intervenues en comité restreint, néanmoins ouvertes à tous les membres de la mission. Il s'est félicité, à cette occasion, d'une part, de la grande diversité des catégories des personnes auditionnées ainsi que, d'autre part, de la participation des membres du bureau de la mission, et plus particulièrement de Mme Nicole Bricq, à l'élaboration du programme des auditions.

M. Philippe Marini, président, a ensuite mentionné les voyages d'information à l'étranger, qui ont permis notamment de percevoir la problématique de la question des centres de décision économique en Finlande, en Suède, au Danemark et aux Pays-Bas. Il a poursuivi ce bilan en soulignant l'apport des déplacements en régions, qui ont notamment enrichi la réflexion de la mission par la visite, à Marseille, de la troisième compagnie mondiale de transports par containers, ainsi que d'entreprises de hautes technologies au centre de Crolles, à Grenoble et à Strasbourg.

Evoquant les deux études commandées à la société Ernst & Young, portant respectivement, d'une part, sur l'actionnariat des sociétés cotées au SBF 120 et, d'autre part, sur l'analyse des principaux pôles de décision mondiaux des 2.000 premières entreprises mondiales, **M. Philippe Marini, président**, a conclu cette présentation par une proposition de calendrier : adoption du rapport par la mission, le mercredi 20 juin 2007 et présentation du rapport à la presse, le mercredi 27 juin 2007.

Souhaitant faire réagir les membres de la mission aussi bien sur le constat que sur les axes d'analyse et les sphères d'intervention possibles, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a d'abord évoqué les deux concepts structurants ayant guidé les réflexions de la mission, celui de « guerre économique » et celui de l'entreprise comme « être biologique », avec ses centres nerveux.

S'agissant du premier concept, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a souligné la pertinence de la notion de « guerre économique », dès lors qu'elle ne conduit pas à un repli protectionniste. Evoquant la formule du maréchal de Lattre, « ne pas subir », il a indiqué qu'il était essentiel de chercher des

moyens de nature à garantir la préservation de centres de décision à racines nationales, plutôt que de s'efforcer de maintenir, à toute force, des outils de production.

En ce qui concerne le second concept, de nature biologique, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a relevé l'idée que, d'une part, l'économie, tel un être vivant, devait s'adapter à son milieu ambiant. D'autre part, évoquant les propos de MM. Peyrelevade et Roverato, sur l'existence de cerveaux, primaires et secondaires, d'une entreprise, il en a déduit que la localisation de tels « cerveaux » déterminait, *in fine*, la décision stratégique de l'entreprise et, à long terme, l'emploi.

Abordant, ensuite, les premières orientations du rapport, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a rappelé les trois points qui avaient guidé la réflexion de la mission :

1°) l'enjeu stratégique de la localisation des centres de décision économique et de la nationalité des organes dirigeants des entreprises dans la nouvelle division internationale du travail ;

2°) le diagnostic des forces et faiblesses de la France face aux nouvelles règles du jeu économique ;

3°) les différents niveaux d'intervention aux fins de préserver et développer les centres de décision à racines françaises.

S'agissant en premier lieu du caractère stratégique de la notion de centres de décision économique et de son rôle dans le potentiel de développement des territoires, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a mis l'accent sur deux points majeurs. Tout d'abord, il a confirmé l'existence d'une nouvelle logique globale, à l'échelle mondiale, caractérisée par la rationalisation de l'organisation de la production, la standardisation des méthodes de management et la financiarisation de l'économie. Il a néanmoins remarqué que, paradoxalement, une telle évolution ne faisait pas obstacle au poids des préférences individuelles et à la place grandissante de la culture d'entreprise. Il a ensuite montré que le concept de nationalité d'entreprise devait être défini à partir d'un faisceau d'indices.

Puis **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a insisté sur les dynamiques vertueuses que révèlent tant les réussites d'entreprises comme Sanofi-Aventis que les succès nationaux des pays nordiques qui, après une crise profonde, ont su trouver l'énergie de rebondir pour conserver leur modèle. Compte tenu du caractère stratégique des centres de décision, il a estimé que les zones périphériques éloignées du centre décisionnel de l'entreprise constituaient naturellement des variables d'ajustement des plans de restructuration, mais que la perte d'autonomie, voire la disparition d'un centre de décision, comportait un risque de paupérisation des territoires.

Quant au diagnostic de la situation de la France en matière de maintien et de développement des centres de décision, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a regretté la persistance d'obstacles, bien connus, à l'attractivité

du territoire ainsi que celle de déficiences structurelles, telles que le mauvais fonctionnement du marché du travail, le manque de moyens des universités ainsi que le manque de lisibilité du droit. Evaluant, néanmoins, de telles faiblesses à l'aune d'atouts réels, il s'est félicité du nombre important d'entreprises globales basées en France, comme en témoigne le ratio de 0,7 entreprise du top 1000 par million d'habitants en France, contre 0,4 seulement pour l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Cependant, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a immédiatement nuancé son propos en déplorant l'absence de « jeunes pousses » susceptibles de prendre la relève.

S'agissant des pistes d'action tendant au maintien des centres de décision économique, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a mis l'accent sur la nécessité de ne pas céder à la tentation protectionniste, mais au contraire de favoriser la rentabilité des entreprises et la compétitivité des territoires.

Abordant les trois niveaux d'intervention que constituent les mesures juridiques de préservation des centres de décision existants, les pistes de renforcement des structures économiques, ainsi que les mesures de compétitivité ciblées, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a exposé, tout d'abord, les mesures relatives, d'une part, au droit des sociétés telles que l'extension de l'usage des actions à droit de vote multiple ou la consécration juridique de la notion de groupes de sociétés et, d'autre part, les mesures correspondant au droit du travail, telles que l'augmentation de la place de l'actionnariat salarié en tant que stabilisateur, le contrôle ainsi que le renforcement des droits des salariés selon le modèle hollandais. Il a également invité les membres de la mission à prendre position sur la réglementation issue du décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 sur les secteurs sensibles, ainsi que sur l'intérêt éventuel d'une législation « Exon-Florio » au niveau européen tendant à prévoir une autorisation gouvernementale pour les acquisitions de sociétés préservant un caractère stratégique. Au titre de ce volet juridique, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a enfin évoqué la réglementation anti-corruption de l'OCDE pour estimer qu'il fallait en obtenir une application homogène afin de ne pas handicaper les industries françaises par une application plus stricte que celle de nos concurrents.

S'agissant des mesures de consolidation des structures économiques, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a développé quatre pistes d'intervention. Concernant l'épargne à long terme, il a jugé que le suivi plus étroit des directives financières et notamment de « Solvency II » était nécessaire pour éviter qu'elles ne défavorisent l'épargne retraite. Estimant que la poursuite de l'allègement des charges pesant sur les entreprises constituait le deuxième champ d'action nécessaire au maintien des centres de décision, il a proposé d'abaisser le taux facial de l'impôt sur les sociétés et d'en harmoniser l'assiette, d'étendre la diffusion du régime du bénéfice mondial consolidé, de renforcer l'attractivité du régime d'intégration fiscale, ainsi que de mettre en œuvre la TVA sociale.

M. Christian Gaudin, rapporteur, a également considéré qu'il convenait de renforcer la « résilience » du tissu économique national dans une

triple direction : développement de la culture d'entreprise, promotion d'écosystèmes susceptibles de s'auto-renforcer et, enfin, encouragement de l'actionnariat de type familial, comme moyen de stabiliser le capital.

Evoquant, en dernier lieu parmi les mesures de consolidation, la constitution de champions européens ayant une taille critique au niveau mondial, il a souhaité que s'opèrent, à ce titre, des rapprochements au niveau européen afin de diminuer les risques « d'opéabilité » et que soit corrélativement modifiée la politique de la concurrence de la Commission européenne. Il a ensuite fait observer que la lutte, au niveau européen, contre la fragmentation des marchés, par priorité dans le domaine de la défense, ainsi que l'adoption de standards techniques communs en matière de télécommunication, devaient constituer des objectifs essentiels d'une politique tendant à préserver, développer et multiplier les centres de décision économique.

Puis **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a présenté le dernier et troisième axe d'intervention, qui tend à prendre de manière ciblée des mesures favorables aux centres de décision secondaires et à l'accroissement de la productivité.

S'agissant des mesures en faveur des centres de décision secondaires, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a proposé d'attirer les quartiers généraux ainsi que les talents de niveau mondial par la mise en place d'un régime de résidents fiscaux temporaires sur le modèle britannique. Il s'est également déclaré favorable à une réorientation plus nette de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) vers un travail de « *bench-marking* » spécifique en matière de centres de décision au sens large.

Quant à l'augmentation de la productivité, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a déclaré que les mesures nécessaires impliquaient soit la reconfiguration des processus de production, la rationalisation des sites, ou le rapprochement avec les clients, soit la concentration sur des activités à plus forte valeur ajoutée. A ce titre, il a abordé le développement des synergies autour des pôles de compétitivité et de l'université, l'aménagement du droit des brevets et l'encouragement de l'investissement dans les jeunes entreprises.

Pour conclure, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a estimé que la version finale du rapport devrait comporter près d'une trentaine de propositions.

A l'issue de cette intervention, **M. Philippe Marini, président**, rappelant les faits saillants exposés par **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a invité les membres de la mission à débattre des orientations ainsi proposées.

En réponse aux interrogations de **Mme Nicole Bricq** et de **M. Aymeri de Montesquiou, M. Philippe Marini, président**, a tenu à les rassurer sur le fait que le rapport serait aussi concret que possible.

Félicitant **M. Christian Gaudin, rapporteur**, pour le travail accompli, **Mme Nicole Bricq** a souhaité revenir sur les trois axes majeurs d'orientation

du rapport, tout en soulignant l'importance du cadre européen dans la résolution des problèmes ainsi soulevés. Convenant que la première partie du rapport répondait à la question sur la nature stratégique des centres de décision, elle a souhaité que soit mise en exergue la nature particulièrement complexe du concept de nationalité d'entreprise et la nécessité de raisonner à partir d'un faisceau d'indices. S'agissant de la création de « champions nationaux », elle a ensuite déploré que les synergies entre compétences et capital ne soient pas suffisamment favorisées en France.

Abordant le troisième point relatif à l'intervention de la puissance publique, **Mme Nicole Bricq** a jugé qu'une attention particulière devait être portée à l'« Etat-stratège ». Elle a complété son propos en évoquant le patriotisme économique, relevant à cet égard les diverses opinions, tant favorables que réservées, des personnes auditionnées. Elle a également critiqué le recours au concept de rentabilité comme moyen de défense des centres de décision, lui préférant celui de performance.

En réponse à l'interrogation de Mme Nicole Bricq sur le patriotisme économique, **M. Philippe Marini, président**, a défini celui-ci comme une politique d'attractivité du territoire tendant à préserver, multiplier et développer les centres de décision. Il en a conclu que ces trois dimensions ne participaient aucunement à une démarche protectionniste. Attirant l'attention, à ce titre, sur la notion de réciprocité, il a complété son propos par la nécessaire prise en compte du cadre communautaire. Il a alors défendu l'idée, d'une part, de faire progresser certains concepts tels que le marché pertinent et, d'autre part, de résoudre certaines questions juridiques et fiscales telles que le nécessaire assouplissement du principe « une action, une voix ».

Rejoignant à cet égard l'analyse de Mme Nicole Bricq sur la question des « champions nationaux » ainsi que sur la nécessité d'optimisation des structures en vigueur, **Mme Marie-Thérèse Hermange** a considéré que la politique de recherche était un vecteur efficace de la croissance économique. S'agissant des secteurs sensibles, elle a ajouté qu'il importait de se positionner sur les domaines d'avant-garde, tels que l'écologie.

Puis **M. Aymeri de Montesquiou** se déclarant favorable aux propositions de M. Christian Gaudin, rapporteur, a néanmoins insisté sur le nécessaire aspect empirique et concret du rapport, tant dans son volet « diagnostic », en affinant l'étude d'Ernst & Young en fonction des différents secteurs, que dans son volet « préconisations ». Il s'est également interrogé sur la pertinence du cadre que constitue l'Organisation mondiale du commerce, en vue de relever les distorsions de concurrence qui existent au sein de l'OCDE. Enfin, il n'a pas caché ses appréhensions, d'une part, face à l'attractivité de la Grande-Bretagne en matière des sièges sociaux et, d'autre part, face à la multiplication des offres publiques d'achat non sollicitées.

M. François Marc prend appui sur les concepts de Providence, de résistance et de résilience utilisés par le rapporteur dans son exposé et souligne la complexité des sujets abordés. S'agissant de Providence, il évoque la

nécessité de veiller à offrir aux entreprises un ensemble de facteurs favorables à leur épanouissement et se réfère à la théorie de Michael Porter sur « la compétitivité des nations ». Concernant la résistance, il a fait valoir toute l'importance de s'opposer efficacement aux offres publiques d'achat sur la base d'une gouvernance d'entreprise mieux équilibrée et davantage ouverte aux salariés. S'agissant de la résilience, **M. François Marc** s'est également interrogé sur les « effets cliquet » qu'il faut savoir créer afin d'aider nos entreprises à préserver les avancées qu'elles ont concrétisées sur notre territoire, pour évoquer, notamment, les protections juridiques sur les brevets ou sur les savoir-faire où la France a, ces dernières années, connues des pillages regrettables.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a insisté sur le caractère provisoire de l'architecture proposée et a réaffirmé que toute proposition serait examinée en vue de sa prise en compte dans la version finale. Il s'est déclaré satisfait de la formation d'un certain consensus sur un grand nombre de points.

Dans une perspective de synthèse, **M. Philippe Marini, président**, a réaffirmé sa volonté d'éviter que le rapport n'ait un caractère trop abstrait et fait le point sur le contenu des définitions, du diagnostic et des préconisations ayant alimenté la réflexion des membres de la mission.

Répondant ensuite à l'inquiétude de Mme Nicole Bricq sur le poids du marché dans les considérations d'implantation des centres de décision, ainsi que sur les fragilités structurelles de la France, **M. Philippe Marini, président**, a procédé à une analyse comparative de la situation de notre pays.

Puis **M. Philippe Marini, président**, a développé, à la demande de Mme Nicole Bricq, certains aspects des mesures d'action relatives notamment au droit de l'actionnariat, à la réglementation « Solvency II » ou bien encore au régime des étrangers travaillant dans les quartiers généraux. En réponse aux craintes émises par M. François Marc, au regard de l'application parfois plus laxiste de la réglementation anti-corruption, il a considéré que la réglementation française, jugée plus vertueuse que d'autres, ne devait pas conduire à une auto-pénalisation.

Se félicitant de la participation des intervenants au débat d'orientation générale, **M. Philippe Marini, président**, s'est déclaré confiant dans la possibilité de dégager un consensus sur les éléments de la problématique, invitant chaque membre à faire connaître ses observations sur les différentes préconisations du rapport.

2. Adoption du rapport le 20 juin 2007

Réunie le mercredi 20 juin 2007 sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la mission a procédé à l'examen du rapport sur la notion de centre de décision économique.

Avant de donner la parole à M. Christian Gaudin, rapporteur, le président s'est tout d'abord félicité de l'ampleur et de la richesse des travaux menés par la mission commune d'information, rappelant qu'elle avait :

- procédé à l'audition de 23 personnalités, le rapporteur ayant, en outre, réalisé des auditions complémentaires ;

- effectué des déplacements en France (Marseille, Grenoble, Alsace) et dans l'Union européenne (pays nordiques, Pays-Bas) ;

- demandé la réalisation d'études aussi bien au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du précédent gouvernement qu'à un cabinet de consultants.

Il a précisé que le rapport de la mission inclurait en annexe lesdites études ainsi que les comptes-rendus intégraux des auditions plénières.

M. Philippe Marini, président, a ensuite indiqué que le projet de rapport comportait trois parties, dont deux parties de diagnostic et une partie de propositions, qu'il a entrepris de détailler.

Il a ainsi déclaré que la première partie visait à faire un point sur le positionnement des firmes globales dans le contexte de la mondialisation de l'économie, ainsi qu'à poser les termes du débat sur la nationalité des entreprises et sur leurs liens avec les territoires de leur pays d'origine d'une part et des pays tiers d'autres part.

M. Philippe Marini, président, a ensuite expliqué que l'objet de la deuxième partie du projet de rapport était d'établir la position de la France dans un tel contexte, tant en termes de compétitivité de ses entreprises qu'en termes d'attractivité de son territoire. A cet égard, il a souligné la position à la fois forte et fragile de notre pays, dont la puissance économique repose sur des grands groupes dont le capital est dispersé et qui ne dispose ni de structures d'enseignement supérieur et de recherche adaptées ni d'un tissu de grandes PME susceptible de faire émerger les leaders de demain. D'autre part, pour ce qui concerne l'attractivité de la France, il a fait état d'un constat équilibré de la mission, tout en regrettant l'image « brouillée » de notre pays.

Enfin, au sujet de la troisième partie, il a indiqué que les propositions que le rapporteur allait soumettre à la mission commune d'information se structuraient autour de quatre rôles de l'Etat : l'Etat stratège, l'Etat régulateur juridique, l'Etat régulateur économique et l'Etat actionnaire (directement ou au travers d'instruments tels que la Caisse des dépôts et consignations).

M. Philippe Marini, président, a conclu son propos liminaire en invitant le rapporteur à présenter ses projets de propositions à la mission.

M. Christian Gaudin, rapporteur, s'est associé aux remerciements adressés par M. Philippe Marini, président, aux membres de la mission, pour la contribution qu'ils avaient apportée à la réflexion commune. Il a souligné l'intérêt qu'avait représenté, à ses yeux, l'engagement d'une démarche conjointe à trois commissions permanentes du Sénat, permettant de conjuguer des points de vue et des angles d'approche complémentaires. Il a exposé la philosophie qui avait guidé l'élaboration des propositions du rapport de la mission : agir sur les « causes », c'est-à-dire les déficits d'attractivité et d'efficacité, et donc sur un plan économique, plutôt que sur les « effets », en l'occurrence les tentatives de prises de contrôle, par la mise en place d'obstacles juridiques qu'il a jugés « sans doute illusoire ». Il a fait valoir que, du point de vue de la mission, la protection la plus efficace des entreprises tenait à la qualité de leurs performances, et l'amélioration de la protection des territoires au renforcement de leur compétitivité. Il a précisé que l'Etat n'avait pas à se substituer aux entreprises, mais qu'il pouvait, cependant, contribuer à la mobilisation des forces des agents économiques nationaux, par une action volontariste.

Il a alors présenté ses propositions, au nombre de 28, regroupées en trois grandes séries distinctes. La première série consistait dans 8 mesures de gouvernance des entreprises, tendant à maintenir les centres de décision sur le territoire national. **M. Christian Gaudin, rapporteur** a distingué quatre rubriques.

Au sein de la première rubrique, relative au droit des sociétés, il a proposé :

- 1° d'étendre l'usage des actions à droit de vote multiple, en s'inspirant par exemple de l'expérience des pays nordiques. Sur ce point, il a indiqué qu'il était possible de faciliter la création de nouvelles catégories d'actions comme de faire varier, selon la durée de détention des titres, les droits attachés à l'actionnaire ;

- 2° de consacrer, sur le plan juridique, la notion de groupe de sociétés, en créant un régime optionnel, inspiré de la pratique allemande. Il a précisé que cette réforme se traduirait par la mise en place d'une convention de contrôle et par le transfert de certaines obligations et responsabilités à la société « contrôlante » ;

- 3° d'utiliser la fiducie pour détenir des actions lors d'opérations de rapprochement. Il a rappelé que la fiducie avait été introduite dans le droit français par la loi du 19 février 2007.

Au sein de la deuxième rubrique, relative au droit du travail, il a envisagé :

- d'une part, de recommander l'accroissement de l'actionnariat des salariés. Il a souligné le rôle stabilisateur, pour la mise en œuvre des stratégies à moyen et à long termes des entreprises, de ce type d'actionnariat ;

- d'autre part, de renforcer les droits à l'information des salariés, notamment à partir du modèle néerlandais, en vue d'obtenir des initiateurs d'offres publiques qu'ils explicitent leurs intentions industrielles.

La troisième rubrique de ces mesures relatives à la gouvernance visait la protection des secteurs sensibles. A cet égard, il a d'abord proposé, sur le plan interne, de mettre en œuvre, d'une manière effective, le décret du 30 décembre 2005 sur les secteurs sensibles. Sur le plan international, ensuite, il a préconisé de négocier une pratique plus homogène de la réglementation anti-corruption de l'OCDE. Il a fait valoir que l'objectif, en la matière, était de ne pas handicaper les industries sensibles de notre pays par une application plus stricte que celle de ses concurrents.

La quatrième et dernière rubrique concernait les aspects linguistiques. En effet, il a rappelé que, tout au long des auditions auxquelles la mission avait procédé, le sujet était apparu comme fondamental, dans la mesure où la langue constituait un élément clé de la culture d'entreprise. En conséquence, tout en encourageant la maîtrise de l'anglais partout où elle s'avérait indispensable, il a proposé d'inciter à la préservation de l'usage du français comme langue de travail dans l'entreprise. Il a exposé que, dans cette optique, les dispositions de la loi du 4 août 1994, dite loi « Toubon », pourraient être complétées sur plusieurs aspects.

Puis il a présenté une deuxième série de propositions, tenant en 9 mesures destinées à favoriser la compétitivité et l'attractivité du territoire français.

En premier lieu, il a proposé 5 mesures en faveur des quartiers généraux des firmes globales et des centres de décision secondaires :

- 1° renforcer l'attractivité du site « France » pour les cadres de haut niveau et, plus généralement, pour les talents de niveau mondial, par la mise en place d'un régime de résident fiscal temporaire, sur le modèle des « non ordinary residents » britanniques ;

- 2° accroître la prévisibilité et la lisibilité du droit national, en particulier en matière de relations sociales et d'emploi, en vue d'atténuer une complexité préjudiciable à l'attractivité du territoire ;

- 3° assouplir certaines procédures administratives, telles que l'obtention des visas, dans le cadre d'une politique d'immigration « choisie » ;

- 4° clarifier la procédure de rescrit fiscal, tout en raccourcissant ses délais ;

- 5° orienter plus nettement l'Agence française des investissements internationaux (AFII) vers un travail d'analyse comparative (« benchmarking ») en matière de centres de décision au sens large. Il a

précisé que ce travail tiendrait compte, en particulier, des emplois dans le secteur de la recherche, en prenant notamment pour référence les performances des pays nordiques et du Royaume-Uni.

En second lieu, il a appelé au renforcement, sur 4 points, de mesures de compétitivité bénéficiant à l'ensemble du tissu économique.

D'abord, il a proposé un renforcement de la compétitivité du droit français, non seulement en améliorant sa prévisibilité et sa lisibilité, mais encore en prenant, par anticipation, des mesures d'adaptation juridique aux nouveaux marchés. En particulier, il a précisé qu'il convenait de consolider les atouts de la place financière de Paris par certaines mesures techniques, par exemple en encourageant le développement de la finance islamique par la suppression des frottements fiscaux et juridiques.

Ensuite, il a proposé d'encourager les entreprises à accomplir des sauts de productivité, notamment par la reconfiguration des processus de production, la rationalisation des sites ou le rapprochement avec les clients, ou encore par la concentration sur des activités à plus forte valeur ajoutée.

Il a en outre préconisé d'aménager le droit des brevets, grâce à la ratification du protocole de Londres, et de poursuivre les négociations sur le brevet communautaire.

Enfin, il a estimé qu'il était impératif d'internationaliser la recherche et les universités françaises, en prenant soin de développer les synergies autour des pôles de compétitivité. Prenant l'exemple du secteur automobile, il a fait observer que la France souffrait d'un déficit de partenariats entre constructeurs et équipementiers petits ou moyens, mais aussi de recherches soutenues par l'Etat et les universités.

Il a alors détaillé la troisième et dernière série de ses propositions, soit 11 mesures structurelles de consolidation économique à moyen et à long termes, regroupées en quatre volets.

Le premier volet visait à favoriser l'épargne longue. Dans ce but, il a formulé trois propositions.

En premier lieu, il a préconisé le développement de l'épargne retraite, en suivant plus attentivement l'élaboration des normes internationales. Notamment, il a appelé à un effort d'infléchissement de la future directive communautaire « Solvabilité II », de telle sorte que les investisseurs institutionnels français ne soient pas handicapés et que la part relative des placements en actions soit maintenue et renforcée.

En deuxième lieu, il a préconisé que soit encouragé le « capital patient », pour l'amorçage des jeunes entreprises. C'est dans cet esprit qu'il a souhaité le réexamen et la simplification du régime des outils de capital-risque et de placement dans l'innovation.

En troisième et dernier lieu, il a préconisé un encouragement de l'actionnariat de type familial, dont il a souligné le caractère fortement

stabilisateur pour le capital. A cet effet, il a proposé d'atténuer les handicaps fiscaux susceptibles d'affecter la pérennité cet actionnariat.

Le deuxième volet de mesures entendait poursuivre l'allègement des charges pesant sur les entreprises. A cet égard, il a proposé :

- 1° d'abaisser le taux facial de l'impôt sur les sociétés. Il a précisé que, dans un premier temps, cette baisse pourrait être réalisée à un niveau légèrement inférieur à 30 %, par le « recyclage » de niches fiscales et de certaines aides aux entreprises. De manière concomitante, il a jugé nécessaire d'harmoniser l'assiette de cet impôt, en soutenant à Bruxelles l'initiative communautaire « ACCIS » ;

- 2° d'étendre la diffusion du régime du bénéfice mondial consolidé. Dans cette perspective, il a souhaité que la mission demande au gouvernement d'examiner, à la lumière des expériences étrangères, les avantages et les inconvénients que présente le maintien du principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés ;

- 3° de renforcer l'attractivité du régime d'intégration fiscale par l'introduction de modalités intermédiaires, à caractère optionnel ou se substituant au dispositif actuel. Il a envisagé que l'intégration soit proportionnelle, à partir d'un seuil de détention de 75 %, puis intégrale au-delà de 95 % ;

- 4° d'expérimenter la TVA sociale, afin d'alléger les charges et de mieux répartir le poids de la protection sociale entre produits nationaux et produits importés.

Le troisième volet de ces propositions structurelles s'attachait à renforcer la résilience du tissu économique national. A cet égard, il a recommandé, au niveau des territoires, la promotion des écosystèmes susceptibles de s'auto-renforcer, de nature à rendre les adaptations moins douloureuses et, par conséquent, plus faciles, en assurant une « défense opérationnelle économique du territoire ». En particulier, il a appelé à la réforme des universités, en vue de la création d'un vivier de talents rendant plus liquide et plus profond le « marché des compétences ». Sur ce plan, il a proposé de renforcer les actions en faveur des chercheurs français à l'étranger, en veillant aux conditions de leur retour, et, à la fois, de développer l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers à haut potentiel.

Le quatrième et dernier volet tendait à favoriser la constitution de champions nationaux ou européens ayant une taille critique au niveau mondial. Il a présenté, dans cette perspective, trois propositions :

- d'une part, utiliser les positions d'actionnariat direct et indirect et ne pas hésiter à favoriser les rapprochements au niveau national ou européen, afin d'éviter que les entreprises françaises, du fait de leur petite taille, ne deviennent des proies faciles pour des « prédateurs » ;

- d'autre part, s'attacher à faire évoluer la politique de la concurrence de la Commission européenne, en vue de favoriser la constitution de champions européens ;

- enfin, promouvoir, au niveau européen, les programmes coordonnés dans les domaines de haute technologie, par exemple l'adoption de standards techniques communs en matière de télécommunications.

Pour conclure son exposé, **M. Christian Gaudin, rapporteur**, a fait valoir que les 28 propositions qu'il venait de développer, quelle que soit leur ampleur respective, répondaient toutes à la nécessité « promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation ». Il a proposé en conséquence ce sous-titre pour le rapport de la mission.

Un débat s'est alors engagé.

Mme Nicole Bricq s'est félicitée de la qualité du travail accompli et de la bonne collaboration établie au sein de la mission. Elle a approuvé la mention, dans le titre du rapport, de la notion de « mondialisation », notamment de préférence à celle de « monde global ». Elle a indiqué que certaines corrections rédactionnelles restaient à apporter au projet de rapport, et elle a annoncé qu'elle ferait parvenir une contribution écrite destinée à figurer en annexe de ce dernier. Puis elle a commenté les propositions formulées par M. Christian Gaudin, rapporteur.

S'agissant des mesures relatives au droit des sociétés, elle a estimé qu'elle ne disposait pas d'éléments d'expertise suffisants pour se prononcer. Elle a excepté de ce constat la mise en œuvre de la fiducie, dont elle a rappelé le soutien que lui avait apporté son collègue M. Robert Badinter, lors de la discussion du projet de loi visant à introduire cette institution dans le droit français.

Concernant le droit du travail, elle a fait part de son attachement au « droit économique des salariés ». Elle s'est déclarée attentive à ce que des sociétés ne puissent pas procéder au montage de holdings dépourvues de salariés sur le territoire de leur siège théorique. Dans cette optique, elle a souhaité le développement du comité de groupe européen. Par ailleurs, elle a estimé qu'une consultation des salariés d'une entreprise cible d'une OPA, sur le projet industriel de l'auteur de cette offre, devait être organisée le plus en amont possible. Selon elle, les dispositions de la loi du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition, sur ce point, s'avéraient insuffisantes.

En outre, elle a regretté le recours, dans le projet de rapport de la mission, à la notion de « contrat unique de travail », en faisant valoir que le Premier ministre, dans sa récente lettre de cadrage préalable à la négociation avec les partenaires sociaux, n'avait mentionné qu'une « mise en cohérence » des contrats de travail. Selon elle, la complexité du droit du travail français s'avérait indéniable, mais le régime du contrat de travail n'était pas en lui-même problématique. De même, elle a déploré un « acharnement » à l'encontre du plafond légal des heures de travail.

Quant aux secteurs sensibles, elle a rappelé que la Commission européenne percevait d'une manière critique le décret précité du 30 décembre 2005. Elle a dénoncé la primauté donnée par les autorités communautaires aux règles du droit de la concurrence sur les considérations d'ordre économique. Pour le reste, elle a souhaité que la France définisse la notion de « secteur stratégique ». Elle a estimé que ce « label » devrait être appliqué à toute entreprise pour laquelle la participation de l'Etat au capital, directe ou indirecte, assurait une protection utile.

Sur le plan de la fiscalité, **Mme Nicole Bricq** a émis plusieurs réserves en réaction aux propos de M. Christian Gaudin, rapporteur. En premier lieu, elle a reconnu nécessaire de clarifier la procédure du rescrit, mais a contesté qu'il soit pertinent d'en étendre le champ d'application.

En deuxième lieu, elle s'est interrogée pour savoir si les mesures proposées dans les domaines de l'intégration fiscale et du régime du bénéfice mondial consolidé pourraient bénéficier aux PME. Ayant rappelé que la France connaissait un déficit structurel en PME de croissance, elle a fait observer que les mesures d'optimisation fiscale, d'ordinaire, profitaient avant tout aux très grandes entreprises, qui disposaient de meilleurs conseils juridiques.

En troisième lieu, elle a fait part des différences qui existaient entre les PME et les grandes entreprises dans le cadre de l'impôt sur les sociétés. Elle a déclaré que le taux réel d'imposition, en la matière, était d'ores et déjà inférieur à 30 %.

En quatrième lieu, elle a exprimé son désaccord sur l'opportunité d'expérimenter la TVA sociale. Elle a souligné que les conditions particulières de la mise en œuvre d'une semblable réforme, tant au Danemark qu'en Allemagne, ne permettaient pas d'augurer d'effets positifs dans le cas français, ni en termes de compétitivité, ni quant aux délocalisations. Elle a estimé que le problème du financement de la protection sociale pouvait être traité par d'autres solutions.

En dernier lieu, elle a souligné que la fiscalité directe française n'était jamais citée par les dirigeants d'entreprise, comme un problème majeur d'attractivité du territoire. Elle a rappelé que l'accent était mis, en revanche, sur la qualité exceptionnelle des formations et des infrastructures nationales.

Enfin, elle a fait observer qu'il n'était pas nécessaire d'accorder aux « paradis fiscaux » européens (le Luxembourg, Chypre, Guernesey), au sein du rapport de la mission, une place qu'elle jugeait, dans le projet de ce rapport, excessive.

M. Philippe Marini, président, a remercié Mme Nicole Bricq pour sa très grande implication et l'intérêt de ses observations sur la forme comme sur le fond. Concernant, en premier lieu, le droit du travail, il a proposé que la formulation « droit à consultation préalable des salariés » se substitue à celle, sans doute trop neutre, de « droit à l'information ». Il a ajouté que, dès lors

qu'une des propositions du rapport tendait à la promotion de la notion juridique de groupe, son prolongement logique en droit social serait le renforcement du comité de groupe. Il a par ailleurs estimé que l'idée d'un contrat de travail unique était très mobilisatrice mais difficile à mettre en œuvre, et que la formulation du rapport, déjà suffisamment nuancée, pouvait correspondre aux souhaits de Mme Nicole Bricq.

Il a considéré qu'une proposition explicite d'inclusion de l'énergie parmi les secteurs jugés stratégiques serait malaisée à formuler et pourrait se révéler contre-productive, laissant entendre a contrario que les secteurs ne figurant pas dans cette liste seraient très exposés et livrés à eux-mêmes, alors que la puissance publique ne pouvait être complètement indifférente à une entreprise comme Danone, qui ne relevait manifestement pas des secteurs stratégiques mais dont la culture était fortement ancrée en France. Il a proposé que cette dimension stratégique soit restituée dans une proposition de « réflexion sur la définition du périmètre des secteurs présentant réellement un caractère stratégique au regard de la souveraineté économique de la France ».

Mme Nicole Bricq a rappelé que, de son point de vue, le caractère stratégique d'un secteur d'activité impliquait une présence directe ou indirecte de l'Etat au capital. Elle a ainsi fait référence aux propos tenus lors de son audition par M. Jean-François Dehecq, président de Sanofi-Aventis, selon lequel l'action volontariste de l'Etat durant les années cinquante et soixante avait permis le maintien d'une industrie en France.

M. Philippe Marini, président, a souligné qu'il convenait de bien distinguer ce qui relevait de la perception individuelle de l'intérêt général par un « grand commis de l'Etat » tel que Pierre Guillaumat, de la volonté clairement exprimée par l'Etat de promouvoir une filière, telle que le nucléaire.

En matière de fiscalité, il a précisé que le rapport proposait un plus grand recours au rescrit fiscal et une amélioration de sa sécurité juridique, plutôt qu'une extension de son champ matériel, et que les critiques formulées sur les « niches » et dépenses fiscales permettaient d'établir le lien entre le taux nominal élevé de l'impôt sur les sociétés et la relative étroitesse de sa base. Il a ajouté que la proposition d'application du régime du bénéficiaire mondial consolidé aux petites et moyennes entreprises (PME) consistait en une option, qui serait de facto réservée aux entreprises réellement internationalisées, disposant de la taille critique et des capacités pour gérer les contraintes administratives liées à ce régime, telles que l'établissement d'une double comptabilité fiscale. Il a proposé une clarification de la rédaction de la proposition correspondante, et a rappelé que la promotion de ce régime était cohérente avec la recommandation portant sur la reconnaissance juridique du groupe. Concernant la TVA sociale, il a déclaré que sa mise en œuvre demeurerait incertaine, mais qu'en tout état de cause, un effort de pédagogie dans le débat à venir se révélerait nécessaire et utile.

Puis il a partagé la préoccupation de Mme Nicole Bricq sur l'importance d'un abondement régulier et pérenne du Fonds de réserve des retraites (FRR), mais a contesté sa suggestion portant sur une orientation prioritaire des investissements du Fonds vers les sociétés françaises. Il a ainsi rappelé que le FRR était, avec la Caisse des dépôts et consignations, le seul véhicule institutionnel dont la stratégie de placement en actions était aussi développée, et qu'accorder une priorité aux seules actions de sociétés françaises serait contraire au droit communautaire. Il a ajouté que la vocation du FRR consistait à garantir le pouvoir d'achat des futurs retraités, plutôt que de s'impliquer dans des opérations de « Meccano industriel ».

A l'issue de ce débat, après que Mme Nicole Bricq ait fait savoir qu'avec son collègue Bernard Dussaut, elle s'abstiendrait et qu'elle ferait parvenir au président de la mission la contribution écrite de son groupe, la mission **a adopté le rapport et décidé d'en autoriser la publication avec ses annexes.**

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Rapport de la mission d'information *«Centres de décision économique »*

Dans une économie fortement mondialisée, peut-on conserver un sens à la question de la nationalité des entreprises ? Quels sont les atouts de la France et ses handicaps de compétitivité ? Quels sont les points forts et les points faibles qui encouragent ou qui nuisent à l'attractivité des territoires pour garder, développer ou attirer les centres de décision ? L'Etat a-t-il un rôle à jouer dans cette compétition économique et si oui, lequel ?

Telles sont les questions essentielles que s'est posé la mission d'information.

Nous y avons travaillé en bonne intelligence avec l'écoute du rapporteur, et sous la conduite attentive du président. Nous remercions ici les administrateurs qui n'ont pas ménagé leurs efforts, pour nous aider à trouver les compromis rédactionnels tenant compte, à chaque fois que cela était possible, des idées des uns et des autres.

Il reste que les réponses fournies dans le rapport sous la forme de 29 propositions, ainsi que certaines formulations et descriptions à portée politique lourde ne font pas l'unanimité. Nous insisterons donc dans cette contribution sur ce qui nous distingue et sur nos désaccords, en privilégiant quatre axes :

- La réglementation du travail ;
- Les questions fiscales ;
- L'affectation de l'épargne ;
- Le rôle et la place de l'Etat dans l'Economie, en particulier dans les secteurs stratégiques.

1) Concernant la **réglementation du travail**, on ne s'étonnera pas de notre désaccord avec les commentaires négatifs bien qu'atténués sur les 35 heures, quant à leur portée handicapante pour notre économie. Ils nous apparaissent en quelque sorte dépassés, compte tenu de la décision gouvernementale de vider ce dispositif de son sens, par le biais de

l'incitation aux heures supplémentaires. Si la réglementation du travail est une singularité nationale, on ne peut la qualifier de handicap majeur.

Nous estimons que notre pays souffre avant tout d'un volume global de travail insuffisant, ce qui est d'ailleurs mentionné dans le rapport, tant est difficile l'entrée dans la vie active des plus jeunes, et prématuré le départ de la vie professionnelle des plus âgés, hormis la prise en compte de la pénibilité des métiers.

Si notre droit du travail a été jugé par les chefs d'entreprises auditionnés comme complexe, il n'est pas cité comme un handicap majeur.

Les vertus prêtées au « contrat unique » mises en évidence dans le rapport pour « libérer » l'Economie ne sont pas démontrées. Nous admettons que des réformes puissent être envisagées, mais elles sont inséparables de la sécurisation des parcours professionnels. La négociation engagée entre les partenaires sociaux nous éclairera sur les possibilités d'une telle combinaison.

Nous sommes attachés aux droits économiques des salariés : les reconnaître et les développer est un impératif pour parvenir à un mode de gouvernance pleinement démocratique, où les représentants des salariés ne seront plus considérés comme des « empêcheurs de tourner en rond », mais bien comme des parties prenantes décisionnelles.

A bon escient, le rapport a retenu l'exemple des « works Councils » néerlandais, pour mettre en avant le droit à consultation des salariés en cas d'OPA. Encore faut-il préciser que la consultation doit avoir lieu suffisamment en amont pour obliger l'initiateur à s'expliquer, notamment sur son projet industriel. Le droit actuel doit être modifié à cette fin.

La proposition du rapport de renforcer la présence de salariés dans les conseils d'administration et conseils de surveillance est bienvenue, encore faut-il que les grands groupes ne constituent pas des holdings « coquilles vides », sans salariés, aux filiales multiples et sans réalité juridique.

2) Sur les **questions fiscales**, nul ne sera surpris de notre désaccord au sujet de la TVA dite « sociale ». S'il est nécessaire de trouver une solution pérenne au financement de la protection sociale, nous n'acceptons pas pour autant la solution qui nous est prescrite ici comme la seule et la meilleure. D'autres pistes peuvent être explorées, notamment du côté de la CSG. Celle-ci a l'avantage d'être universelle (elle repose à la fois sur les revenus du capital et du travail), donc juste.

Quant aux bienfaits que la TVA sociale apporterait à la compétitivité, ils ne sont pas démontrés. D'autres mesures à portée structurelle que l'on n'a pas encore décelée dans les projets

gouvernementaux sont à mettre en oeuvre pour renforcer l'offre, en encourageant la formation et la recherche principalement.

Présentée comme une arme « anti délocalisation », elle nous paraît très insuffisante quant à son impact en cas de délocalisation vers les pays à bas revenus. Bien plus utile serait un soutien aux relocalisations, dont il nous a été dit lors d'une audition, qu'un mouvement général était en cours aux Etats-Unis et qu'il ne manquerait pas d'arriver en Europe compte tenu des coûts élevés de transports et des défaillances de la main d'oeuvre dans les pays à bas coûts.

Du reste, la confusion qui a accompagné l'annonce gouvernementale a mis en évidence le fait que les contours et objectifs de la TVA sociale méritent la poursuite du débat avant toute expérimentation.

Pour ce qui est des propositions en matière de fiscalité directe, nous retenons que d'après le classement des critères de localisation des quartiers régionaux européens effectué par l'AFII, la fiscalité tant des sociétés que des personnes physiques n'arrive qu'au 6^{ème} rang, bien après la position géographique, la qualité de la main d'oeuvre et des infrastructures.

Concernant plus précisément les mesures d'optimisation fiscale proposées par le rapport, nous nous interrogeons sur leurs effets supposés positifs sur la compétitivité de nos entreprises. Alors que l'une de nos faiblesses structurelles, mise en avant par maintes études économiques et par le présent rapport, réside dans la faiblesse du tissu des «grosses» PME, il ne nous a pas été démontré que ces mesures d'optimisation seraient de nature à profiter à ces PME.

3) S'agissant de l'**affectation de l'épargne**, nous sommes d'accord avec la nécessité de favoriser l'épargne de long terme, et sensibles à l'attention portée au capital « patient » et au capital risque. Il nous semble en effet plus utile que l'assurance vie se tourne plus vigoureusement vers les placements utiles à l'Economie productive que vers les OAT qui financent la dette de l'Etat !

Concernant l'épargne retraite, il nous apparaît que les outils d'épargne retraite collective doivent être valorisés.

Nous rappelons notre attachement à la retraite par répartition. A ce titre, nous sommes satisfaits que la nécessité de l'abondement régulier du **Fonds de Réserve des Retraites** figure au rang des propositions du rapport, encore faut-il qu'il le soit dans des proportions suffisantes pour atteindre ses objectifs de financement à l'échéance de 2020. Nous considérons en effet que son rôle a été sous estimé dans la dernière période¹.

¹ Abondement annuel du FRR : 5,5 milliards d'euros en 2002, 3,3 mds en 2003, 2,2 mds en 2004, 1,5 mds en 2005, 1,5 mds en 2006, 1,6 mds en 2007.

Par ailleurs, il s'agit d'un outil de participation indirecte de l'Etat à l'Economie. C'est pourquoi, la décision d'allocation stratégique devrait, sans préjudice de l'impératif de prudence, être plus franchement orientée vers le capital productif et les intérêts économiques nationaux.

4) Enfin, l'attention à porter aux **secteurs stratégiques** et par là même, au **rôle que nous entendons voir jouer par l'Etat, et d'une manière plus large par la puissance publique**, nous semble devoir être développée. Au niveau communautaire, nous déplorons, comme nos collègues de la majorité, la prééminence donnée par la Commission aux règles de la concurrence sur tout autre impératif économique, mais nous n'en tirons pas les mêmes conséquences.

Le décret du 30 décembre 2005 visant à protéger nos secteurs sensibles est – nous en convenons – sous la surveillance courroucée de la Commission, ce qui n'est pas propice au déploiement de son périmètre. Nous considérons qu'il n'en demeure pas moins indispensable de définir des secteurs stratégiques où l'Etat dispose d'un rôle protecteur. Cette proposition figure désormais dans le rapport, sous la forme d'une réflexion ; c'est peu, mais cela va dans le bon sens.

Pour nous, l'énergie figure au premier rang de ces secteurs stratégiques.

En conséquence, affirmer la présence de l'Etat par une participation directe ou indirecte dans le capital des entreprises relevant de secteurs stratégiques ne nous paraît pas une incongruité mais bien la meilleure des protections.

En conclusion, nous estimons que, tant les auditions que les déplacements effectués chez nos voisins européens nous ont donné des clés pour mieux comprendre que les centres de décisions, sièges sociaux ou centres secondaires ne sont jamais ici ou là par hasard. La culture et la nationalité de leurs dirigeants ne sont jamais indifférentes aux choix qu'ils font. A notre sens, la France a plus d'atouts que de handicaps, mais elle est dans un moment charnière où elle doit choisir de faire fond sur les premiers pour surmonter les seconds. Pour nous socialistes, elle le fera d'autant plus à travers des mécanismes de régulation trop souvent ignorés par les partisans du libéralisme économique. C'est précisément parce que nous affrontons la mondialisation les yeux ouverts que nous voulons fixer des règles du jeu. Et c'est justement à lumière de cette philosophie générale que nous examinons les textes en débat.