

**Séminaire
Vie des Affaires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air France
Algoé2
ANRT
ArcelorMittal
Areva2
Cabinet Regimbeau1
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de
l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Roger Godino
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
IdVectoR1
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF1
Thales
Total
Unilog
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} Septembre 2007)

**LIBÉRALISATION DES SERVICES :
APRÈS BOLKESTEIN ?**

par

Grégoire POSTEL-VINAY

Observatoire des stratégies industrielles
DGE – Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi)

Frank VERMEULEN

Directeur associé, FVA management

Denis PENNEL

Managing Director
European Confederation
of Private Employment Agencies

Jean FÉLIX

Délégué général, Syntec Ingénierie

Alain DONZEAUD

Secrétaire général, Capgemini

Séance du 9 mars 2007

Compte rendu rédigé par Jacques Berthier

En bref

La libre circulation des services est l'une des quatre libertés fondamentales du traité de Rome et les services sont aussi un enjeu économique et social majeur car ils représentent plus de 70 % du PIB et de l'emploi de l'Union européenne. Au début des années 2000, ils marquaient en Europe un ralentissement de productivité. Dans le même temps, la directive concernant leur libéralisation était en gestation dans le prolongement de la stratégie de Lisbonne. Elle ne fut adoptée qu'après de multiples péripéties et de nombreux amendements, et entrera en vigueur au plus tard en 2009. Certains secteurs en sont exclus, comme celui du travail temporaire, pourtant freiné par les réglementations propres à chaque pays. D'autres comme celui de l'ingénierie font face à un marché tellement fragmenté que la directive ne peut avoir que des effets limités. Quant à celui des services informatiques, la directive ne lui apporte aucun secours face à la marée indienne qui le menace. Ce sont les PME qui devraient profiter le plus de cette directive, à condition de se tourner délibérément vers le marché européen, et parfois d'opérer les regroupements pour atteindre une taille leur permettant d'innover davantage.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉS

Les origines de la directive

Grégoire Postel-Vinay : À l'origine de la directive services, était une constatation économique majeure : alors que les gains de productivité étaient passés aux États-Unis de 1,5 % par an en moyenne avant 1996 à 2,5 % par an depuis, ils fléchissaient en Europe, et particulièrement dans le secteur des services (la tendance s'est inversée en 2006).

Pour l'Union européenne, cette directive représentait aussi le volet interne d'une négociation plus vaste. En effet, le cycle d'Uruguay, qui s'est achevé en 1994 par un accord général sur le commerce des services, incluait pour la première fois dans le champ de la mondialisation, des règles relatives aux services et à leur libéralisation. Lors du cycle de Doha, des négociations se sont poursuivies sur ce thème, auquel les États-Unis attachaient beaucoup d'importance.

On pouvait constater un déficit de concurrence dans les services, attesté en particulier par une moindre croissance en Europe continentale qu'ailleurs, du nombre des petites entreprises à fort potentiel – les gazelles –, l'émergence plus rare de nouveaux services et de nouveaux modèles économiques, un effort d'investissement proportionnellement moins soutenu, et une diffusion souvent moins rapide des technologies de l'information dans les petites et moyennes entreprises (PME). Autant de facteurs qui justifiaient de stimuler la concurrence.

Le poids des services dans l'Union européenne

Les services représentent 70 % du PIB (Produit intérieur brut) de l'Union européenne, et 25 % de ses échanges avec l'extérieur, mais seulement 20 % des échanges intracommunautaires. Les Européens négocient donc moins de services entre eux qu'avec le reste du monde, du fait d'une réglementation limitant la concurrence, y compris entre prestataires nationaux, et fondée sur des règles hétérogènes entre pays et plus ou moins corporatives.

Face à cette situation, la Commission européenne a décidé *ab initio* de poser le principe général d'une libre prestation, quitte à voir les détails ensuite, plutôt que de réglementer métier par métier.

Un historique très mouvementé

L'histoire de la directive a été très mouvementée. Proposée début 2003, diabolisée en 2004 mais surtout au printemps 2005 – elle fut un des facteurs du rejet référendaire de l'Union, malgré le rejet par le conseil de mars 2005 de la première version –, fortement amendée par le Parlement européen à l'automne 2005, à nouveau présentée par la Commission le 4 avril 2006 avec l'abandon du "principe du pays d'origine" (PPO), elle fut finalement adoptée le 12 décembre 2006 par le Parlement et le Conseil, avec l'obligation pour les États de la transposer dans leur droit national dans les trois ans.

De nombreuses exemptions

Elle comporte de nombreuses exceptions, qui sont d'une part les services non économiques, au sens de la Cour de justice des communautés européennes, en particulier la plupart des services publics, l'eau, l'énergie, l'éducation, l'administration, et d'autre part des services d'intérêt général comme les services financiers, les services et réseaux de communication électroniques, les services de transports, le transport funéraire, les services juridiques, les notaires, etc. En revanche, les services d'intérêt économique général, comme par exemple l'enseignement privé sous contrat en France, sont libéralisés par cette directive. Enfin elle prévoit que les directives sectorielles, existantes ou futures, soient prééminentes sur la directive à caractère général.

Des études d'impact ex ante

De nombreuses études d'impact ex ante ont été faites :

- l'étude du CPB (*Netherlands bureau for economic policy analysis*) qui prévoyait une croissance de 30 % à 60 % pour les échanges intracommunautaires, et de 20 % à 35 % pour les flux d'investissement transnationaux ;
- l'étude autrichienne Reuss-Badinger qui concluait à une augmentation de 0,8 % pour la productivité, de 0,85 % pour l'emploi (+ 600 000), de 1,65 % pour la valeur ajoutée ;
- plusieurs études du Copenhagen Economics qui ont été menées avant et après l'abandon du PPO (principe du pays d'origine) ;
- d'innombrables études sectorielles ;
- et une étude que j'ai moi-même commanditée pour le Minefi (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), afin d'évaluer par secteurs et par métiers les effets de la directive, exercice difficile puisqu'il fallait travailler sur des bases encore évolutives, le processus juridique et législatif étant en cours d'élaboration.

Selon l'OCDE (Organisme de coopération et de développement économiques), les barrières réglementaires seraient en moyenne plus contraignantes en France : l'impact de la directive serait incertain sur les gains, mais positif sur l'emploi (+0,1 % les premières années).

La directive pouvait a priori avoir plus d'impacts sur plusieurs domaines, du fait de leur potentiel et de leur poids : le travail temporaire, les activités informatiques, l'ingénierie et les études techniques, le nettoyage, l'hygiène et la propreté, la logistique. Finalement certains ont été couverts, d'autres non. Nous y reviendrons dans les exposés qui vont suivre. Mais, auparavant, Frank Vermeulen va présenter l'étude que j'avais commanditée.

Le très controversé projet Bolkestein

Frank Vermeulen : Avant de présenter les principaux résultats de cette étude d'impact ex ante commanditée par la DGE (Direction générale des entreprises), je voudrais rappeler le contexte très émotif de l'époque. Début 2005, le projet de directive proposé par l'ancien commissaire, Fritz Bolkestein, en discussion au niveau européen, faisait brusquement irruption dans la campagne référendaire. En France, mais aussi en Allemagne, en Hollande, il mobilisait fortement l'opinion publique ainsi qu'une bonne partie de la classe politique qui semblait subitement découvrir l'existence d'un texte qui fut pourtant avalisé unanimement un an plus tôt par le Conseil¹.

« *Libéralisation sauvage, dumping réglementaire, nivellement par le bas (...)* » fustigeait Dominique Strauss-Kahn qui exigeait le retrait de la directive services. Philippe de Villiers, opposé au PPO, parlait d'« *un démantèlement de notre modèle économique et social, (...) qui permet à un plombier polonais de proposer ses services en France, au salaire et avec les protections sociales de son pays d'origine.* »

La métaphore du "plombier polonais" deviendra le symbole de l'ultralibéralisme qu'incarnait cette directive aux yeux de ses adversaires, mêlant sentiments xénophobes et peur du changement. Fritz Bolkestein ravivera la polémique lorsqu'il soulignera sa difficulté à trouver un plombier pour la résidence secondaire qu'il possède dans le Nord de la France. Une escalade dénoncée par Alain Madelin, renvoyant dos-à-dos « *les politiciens [...] de gauche comme de droite, qui cherchent à faire de l'Europe et des réformes libérales absolument nécessaires, un repoussoir pour favoriser les corporatismes.* »

Incertitudes et risques juridiques

L'évaluation de l'impact économique de la directive dépendait, au moment de notre étude, des modifications qui restaient à venir. Un grand nombre de travaux disponibles, en particulier les différents rapports et prises de positions des fédérations, débouchaient sur des modifications

¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM (2004), 13-1-2004.

juridiques jugées indispensables. La plupart des interlocuteurs rencontrés se positionnaient aussi d'emblée sur le registre juridique, soulignant les zones d'ombre et les risques de conflits. D'où l'obligation d'un détour par les aspects juridiques avant d'évaluer l'impact socio-économique.

La directive services vise à supprimer les barrières entre les membres de l'Union européenne, conformément au traité de Rome et aux traités suivants, garantissant la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services au sein de l'Union européenne.

Aux critiques sur la portée très générale du texte et les nombreuses exceptions formulées par Grégoire Postel Vinay, j'ajouterai les remarques suivantes :

- une grande hétérogénéité d'activités concernées par la directive, avec de nombreuses particularités sectorielles ;
- le PPO et les risques de dumpings qu'il faisait craindre à l'époque sur le plan juridique, social, le droit du travail (en définitive exclu du périmètre de la directive adoptée) ;
- la notion de "service public" qui est très ancienne en droit français, mais qui n'est pas forcément partagée par les 26 autres États membres de l'Union ;
- une zone grise entre l'économique et le non-économique, zone particulièrement difficile à saisir mais où, selon les professionnels des secteurs concernés, se trouveraient de véritables poches de productivité ; on cite à ce titre souvent le cas de l'industrie manufacturière qui a amélioré sa compétitivité en confiant bon nombre de fonctions en dehors du cœur de métier à des prestataires extérieurs.

Faiblesses et limites des analyses économiques

Les limites des modèles macroéconomiques

La plupart des études disponibles sur lesquelles la Commission s'appuie pour mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre de notre propre étude d'impact, notamment celle du bureau néerlandais CPB (*Centraal Planbureau*), ainsi que celle du cabinet danois Copenhagen Economics. La première modélise les hétérogénéités des réglementations entre les pays de l'Union européenne et leurs effets sur les échanges ; la seconde modélise le poids des réglementations en les considérant comme des taxes virtuelles, ayant donc un effet d'accroissement sur les prix. Mais la logique n'est pas très différente sous l'angle théorique, typiquement néoclassique.

Des freins au développement des services

Selon la Commission, les barrières juridiques et administratives pénalisent particulièrement les PME qui représentent la majorité des entreprises de services en Europe. Selon les chefs d'entreprise, en revanche, les barrières les plus importantes auxquelles ils se sentent confrontés, loin de leur base locale, sont plutôt du type capacité à travailler dans la langue locale (ou en anglais) ; reconnaissance par les entreprises sur place (*track record*) ; confiance, etc.

L'omission de la qualité

Pour Jean Gadrey, spécialiste de l'économie des services, le fond du problème réside dans le fait que la variable qualité, incluant celle des emplois et de la protection sociale, n'apparaît pas dans les analyses macroéconomiques, comme si les prix en baissant n'affectaient pas en même temps la qualité des prestations, et comme si les normes étaient uniquement des barrières protectionnistes injustifiées. La qualité des marchés des services incorpore des valeurs de société, des façons d'être ensemble et de se traiter mutuellement, en même temps que des normes de travail, d'emploi, de protection sociale.

Impact relativement faible selon les secteurs

Notre analyse, secteur par secteur, nous conduit à estimer que l'impact de la directive serait a priori relativement faible et, à court terme, aucun des 11 secteurs étudiés ne devrait en être bouleversé si l'on tient compte des critères suivants :

- la taille de l'entreprise et le degré de concentration du secteur : la directive devrait avoir un impact plutôt positif pour les entreprises de taille suffisante (grosses PME, Middle Market) et permettrait aux plus grandes d'entre elles d'optimiser les flux et l'affectation des ressources ;
- la dynamique d'externalisation de fonctions ; plus elle est forte, plus elle pourrait affecter l'activité mais aussi représenter un facteur d'amélioration de la compétitivité ;
- la propension à la délocalisation ; plus les activités sont facilement délocalisables, plus la directive renforcerait la tendance ; en revanche, elle pourrait aussi avoir un effet positif sur un marché européen mieux organisé, créant ainsi une préférence communautaire ;
- l'importance de la qualité ; plus la demande en qualité est forte, moins le secteur souffrirait des effets de la directive sur les prix ; certaines entreprises ayant délocalisé ont fait d'ailleurs marche arrière, pour accroître la sécurité, rétablir une proximité culturelle essentielle à la qualité du service, ou encore lorsque l'éloignement dégrade la qualité des échanges entre les acteurs ;
- la capacité d'innovation ainsi que les risques juridiques spécifiques ; par exemple en matière d'assurance dans les secteurs de l'ingénierie technique.

À plus long terme, l'innovation législative introduite par la directive pourrait se combiner avec d'autres changements technologiques, culturels ou économiques, sociaux... pour révéler un potentiel d'innovation cachée, comme l'apparition des compagnies à bas coût, qui est récente et date des années 1990, alors que le secteur du transport aérien est libéralisé depuis quarante ans.

Quels enseignements, quelles pistes ?

Malgré l'émoi provoqué dans l'opinion publique au moment du référendum, le projet de directive a suivi un processus de rectifications qui prouve que les institutions européennes sont démocratiques et qu'elles fonctionnent. Chacun a pu s'exprimer dans le cadre du Parlement européen, de la Commission européenne, des États et de leurs institutions représentatives, des comités économiques et sociaux, des instances patronales et des syndicats.

Le délai très court et le contexte mouvant de l'étude ne nous ont pas permis d'aller plus loin dans ce travail qui mérite d'être poursuivi dans plusieurs directions, identifiées dans notre rapport : la systématisation des comparaisons de la structure Europe États-Unis dans les secteurs des services, l'étude de l'existence de contrats de services conclus par les grandes entreprises au niveau européen, le rôle des normes, de la certification et de la qualité dans les services.

Quel modèle économique et social européen ?

À l'issue du Conseil de printemps 2005 à Bruxelles, le président de la République, Jacques Chirac, obtenait la remise à plat du texte initial « *pour préserver le modèle social européen* ». Cela n'a pas empêché les "nonistes" d'emporter le référendum en France et aux Pays-Bas, interrompant ainsi le processus d'intégration engagé par le traité de Rome 2004, également appelé traité établissant une constitution pour l'Europe.

La directive services fut l'occasion d'une cristallisation du débat sur le modèle social européen, expression à laquelle les autorités françaises semblent tenir beaucoup. Avec le recul, les libéraux et le camp social-démocrate ont des positions plus proches qu'il n'y paraît, lorsque Michel Rocard affirme : « *Il faut sauver l'économie de marché et la libre entreprise parce qu'il n'y a pas de projet alternatif, (...) le communisme est mort* », tandis que Fritz Bolkestein admet² « *Tout marché a besoin d'être réglementé* », ajoutant « *la France a un problème avec le libéralisme tout court.* »

Les 27 États membres de l'Union européenne ont en commun une démocratie participative, une économie de marché, et un ensemble de services publics et de protection sociale en moyenne plus développés qu'aux États-Unis. Gageons avec Joseph E. Stiglitz³ que « *Les Européens sont en train d'apprendre, parfois difficilement, à se penser à la fois allemands, italiens, britanniques... et européens.* » Je constate en tout cas que le sentiment européen est actuellement très peu présent dans le débat français, alors que c'est un enjeu majeur pour la paix en Europe et le développement

² Fritz Bolkestein, Michel Rocard, *Peut-on reformer la France ?* Éditions Autrement, 2006.

³ Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, Ed. WW. Norton, NY ; trad. Fayard, 2006.

en termes économiques et sociaux. Cela dit, les entreprises n'attendent pas ces innovations institutionnelles et juridiques pour s'adapter à la réalité.

G. P.-V. : Si les retombées immédiates de la directive ne sont pas très importantes en termes d'effet économique, des écarts considérables par métiers et d'importantes évolutions sont en revanche observables. Denis Pennel, Jean Felix et Alain Donzeaud vont successivement témoigner sur ce thème.

L'exclusion du travail temporaire

Denis Pennel : La confédération européenne des entreprises de travail temporaire dont je suis directeur général, est un groupe de lobbying patronal qui a beaucoup travaillé sur la directive services. Alors que nous étions une des rares industries à vouloir être couvertes par cette directive, nous sommes finalement une des rares à en avoir été exclues.

Le travail temporaire en Europe

Des marchés hétérogènes

Le travail temporaire en Europe est un secteur très hétérogène quant à la structure de ses marchés : trois gros acteurs – Adecco, Manpower et Vedior – représentent en France 80 % du marché, mais seulement moins de 10 % en Grande-Bretagne, dont le marché est très fragmenté. Si le marché français est le plus concentré d'Europe, dans les autres pays, les taux de concentration sont très disparates, sans parler des nouveaux États membres de l'Est, où cette industrie n'existait pas il y a dix ans, et où le marché est à la fois parcellaire et non structuré.

Une activité peu exportée

Dans l'intérim, les activités transfrontalières représentent seulement 1 % à 2 % du chiffre d'affaires des grands groupes internationaux. Il s'agit donc d'une activité qui, pour l'instant, reste centrée sur son marché national.

Un secteur très réglementé

Le secteur du travail temporaire est très réglementé, d'une part au niveau national, avec un mélange juridiquement complexe de droit à la concurrence, de droit du travail, de conventions collectives, etc., et d'autre part au niveau européen, avec diverses directives. Je pense notamment à celle qui régit le détachement de travailleurs dans un autre pays de l'Union européenne, et qui s'applique clairement aux activités du travail temporaire.

Pourquoi voulions-nous être couverts ?

Nous voulions être couverts par la directive services, évidemment parce que nous souffrions d'un excès de réglementations contraignantes, mais aussi parce que deux de ses chapitres nous intéressaient tout particulièrement : la liberté d'établissement, et la liberté de prestation de services. Voici, à cet égard, deux exemples concrets observés en Europe :

- liberté d'établissement ; une entreprise de travail temporaire française qui voudrait ouvrir une agence en Belgique doit obtenir l'agrément de la Wallonie, de la Flandre et de Bruxelles, et donc déposer trois demandes, en deux langues, et selon des procédures administratives différentes ; voilà un magnifique moyen de protéger le marché belge !

- liberté de prestation de services ; une compagnie aérienne portugaise qui avait besoin d'un pilote pour six mois a passé commande à une entreprise de travail temporaire irlandaise spécialisée dans ce domaine ; pour ce détachement temporaire, la législation portugaise lui imposait d'ouvrir un bureau au Portugal, et de déposer une caution de 150 000 euros ; évidemment le contrat n'a jamais été signé.

Nous voulions profiter de la directive services pour alléger ou lever ce type de restrictions que nous considérons comme injustifiées et discriminatoires. Comme nous sommes liés et réglementés par le droit du travail, le détachement d'intérimaires entraîne de nombreuses démarches administratives : nous voulions aussi profiter de ce texte pour les alléger. Enfin, considérant que le travail temporaire est un secteur de service à part entière, il n'y avait aucune raison de nous exclure.

Pourquoi avons-nous été exclus ?

La plupart des exclusions ont été justifiées par des raisons objectives, par exemple dans les secteurs où une directive existe déjà, ou si une profession a besoin d'harmoniser son industrie avant d'être couverte par une directive, ou encore s'il s'agit de professions réglementées liées au service public.

Mais notre exclusion n'a pas été clairement justifiée, ce qui nous fait dire qu'elle a été décidée pour de mauvaises raisons. Il y en a essentiellement deux : la méconnaissance de la réalité de notre secteur d'activité, et une volonté purement politique.

La méconnaissance de notre secteur

Tout au long du débat, de nombreux députés européens nous voyaient seulement comme un secteur très concentré, avec un marché contrôlé par de grands acteurs. Mais, si trois entreprises représentent effectivement 80 % du marché français, ce sont mille petites entreprises qui se partagent les 20 % restants. En Angleterre comme dans nombre d'autres pays, c'est essentiellement un marché de PME, qui toutes attendaient beaucoup de la directive.

Nos activités transfrontalières étaient aussi considérées comme néfastes, car susceptibles de créer du dumping social, alors que non seulement ces activités ne représentent que 2 % du chiffre d'affaires des entreprises du secteur, mais encore que la directive sectorielle sur le détachement d'un travailleur dans un autre pays de l'Union européenne est de nature à éviter tout dumping social. Quant à exploiter, comme cela a été fait en France, en Allemagne et en Belgique, le thème du plombier polonais, c'était vraiment manifester une méconnaissance totale du texte de la directive services et de son application : le droit du travail n'était pas touché par cette directive même dans sa première formulation. Cela dit, il est vrai qu'un plombier polonais qui viendrait travailler en France, non pas en tant que salarié, mais en tant qu'indépendant, serait totalement libre d'établir sa tarification.

Une volonté politique

Certains États membres, comme la France et la Belgique, voulaient protéger leur marché national du travail temporaire ; des syndicats ont aussi fait pression pour que nous soyons exclus, dans le but de relancer le débat sur un projet de directive sectorielle visant à instaurer des conditions minimales de travail pour les intérimaires, projet bloqué au niveau du Conseil européen depuis 2004.

Quelles conséquences et quelle suite à donner ?

En termes de conséquences politiques, le Parlement européen a vraiment gagné un poids et une influence considérables à travers ce débat qui a aussi révélé un clivage entre les États de l'Union : les parlementaires de huit des dix nouveaux États ont voté contre notre exclusion, alors que tous les anciens ont voté pour.

En termes économiques, notre exclusion va freiner la mobilité des travailleurs entre les pays, mais comme le besoin en est croissant au niveau européen, ces migrations vont se faire avec des formes d'emploi moins favorables aux salariés, notamment avec un recours sans doute plus important aux indépendants.

Cette directive nous aurait libérés de bien des restrictions au niveau européen. Mais comme nous en sommes privés, notre seule façon d'avancer sera de négocier avec chacun des États membres, tout en espérant que les institutions appliqueront un jour la clause qui prévoit une révision de la question des services, et qu'à cette occasion, l'exclusion dont nous sommes victimes sera levée. En

attendant, nous engagerons certainement des procédures juridiques contre certains États membres où les abus sont nets, comme la Grèce où le travail temporaire est à la limite d'être déclaré anticonstitutionnel.

La directive et l'ingénierie

Jean Félix : L'ingénierie est une prestation de services qui consiste à étudier, concevoir et faire réaliser. Elle peut concerner la construction (ouvrage d'art, usine, etc.) ou l'industrie (sous-ensemble d'avion, équipement ferroviaire, etc.). Elle est parfois incluse dans une prestation matérielle dans le cadre de clé en main, mais dans ce cas elle échappe à la directive services, car il s'agit alors de la vente d'un produit. Je n'aborderai aujourd'hui que la vente de services, plus particulièrement dans le domaine de la construction.

Le secteur de l'ingénierie représente en France 100 000 emplois pour la construction et autant pour l'industrie ; ce sont majoritairement des emplois d'ingénieurs. Son chiffre d'affaires annuel en France est d'environ 24 milliards d'euros (8,3 pour la construction, 8,3 pour l'industrie, 5,2 pour le clé en main, et 2,5 pour les services exportés). À titre indicatif, aux 8,3 milliards d'euros d'études préalables à la construction correspondent 190 milliards d'euros pour la construction elle-même. Cela donne la mesure de l'impact de cette prestation intellectuelle.

L'ingénierie de la construction

Certains aspects liés à la construction constituent des freins à l'ouverture du marché européen. L'abandon du principe du pays d'origine, initialement prévu dans la directive services, ne permet malheureusement pas de lever ces freins. Il s'agit essentiellement du droit de la construction, de la responsabilité engagée, des prestataires et des prestations.

Le droit de la construction

En France, le permis de construire est un document purement administratif : il est accordé si la hauteur du bâtiment, sa surface comparée à celle de la parcelle, sa distance par rapport à la rue, sont considérées convenables ; peu importe de savoir si la construction est possible ou non... En Allemagne, au contraire, c'est un document technique qui n'est délivré que si le bâtiment est constructible. Les implications juridiques ne sont évidemment pas les mêmes. On peut recenser ainsi, dans les 27 pays, au moins une quinzaine de situations différentes.

Si c'est le maître d'ouvrage ou le propriétaire qui, en France, réceptionne le bâtiment, c'est l'État qui, en Allemagne, vérifie que les normes ont bien été respectées avant de donner l'autorisation d'habiter. Le droit de la construction étant fondamentalement différent d'un pays à l'autre, les prestations sont forcément très spécifiques à chaque pays.

La responsabilité

En matière de responsabilité, la réglementation anglo-saxonne est essentiellement fondée sur la jurisprudence. Pour une grande partie de l'Europe, c'est le droit napoléonien qui prédomine. En France, le code civil stipule que la responsabilité est de trente ans, mais la loi Spinetta de janvier 1978, précise que si vous êtes constructeur, non seulement vous êtes responsable pendant trente ans, mais vous l'êtes pendant les 10 premières années, même si vous n'avez commis aucune faute. C'est la fameuse décennale : vous êtes automatiquement responsable. Cela n'a rien de commun avec ce qu'on observe dans les autres pays.

Les prestataires

Les prestataires sont pour l'essentiel des architectes et des ingénieurs. Mais ces vocables correspondent à des réalités variées.

Les architectes français ont une excellente formation, mais ce sont plutôt des "artistes" que des techniciens de la construction, sauf ceux qui ont fait l'Institut national des sciences appliquées de

Strasbourg. Les ingénieurs, en revanche, n'ont aucune conception de l'esthétique. Dans beaucoup de pays étrangers, la formation commence par un tronc commun – trois ans en Allemagne – suivi d'une spécialisation d'architecte ou d'ingénieur. Du coup, l'architecte français n'a pas la même compétence que, par exemple, l'architecte allemand ou espagnol.

En France, n'importe qui peut prétendre exercer une activité d'ingénieur, y compris en profession libérale. Ce n'est pas le cas en Allemagne, en Grèce, en Espagne et dans de nombreux pays de l'Est, où cette profession est réglementée. Quant aux formations d'ingénieurs, elles devaient tendre vers une certaine cohérence après l'engagement signé par 29 pays, à Bologne, en 1999, mais en réalité chacun est parti dans son système et dérive totalement par rapport à la réforme LMD (Licence, master, doctorat) dont la portée devait être européenne, mais qui ne s'est pas imposée dans la pratique.

Les prestations

Les prestations sont diversement réglementées selon les pays. Elles sont régies en France par la loi MOP (Maîtrise d'œuvre privée) de 1985, et en Allemagne par un texte appelé HOAI (*Honorarordnung für Architekten und Ingenieure*) qui détaille le contenu d'une prestation pour un marché d'ingénierie et/ou pour un marché d'architecture. En ce qui nous concerne, les marchés publics sont les seuls qu'il est possible d'aborder à peu près sous le même angle : une directive réglemente les conditions de la prestation pour ces marchés.

Le marché de l'ingénierie

Les caractéristiques spécifiques au secteur de la construction expliquent qu'en Europe, le marché de l'ingénierie est très fragmenté : il y a autant de marchés que d'États. Les sociétés qui se disent européennes les gèrent en réalité de façon spécifique, avec le plus souvent du personnel autochtone. Mais cette situation n'est pas satisfaisante. Le secteur de l'ingénierie attendait de la direction services certaines évolutions grâce au principe du pays d'origine. Il n'a malheureusement pas été retenu.

Le secteur

Le secteur de l'ingénierie est fortement marqué par la présence des PME. En France, les sociétés de moins de 250 salariés représentent 75 % des emplois du secteur. Mais il y a quelques leaders mondiaux. Nous en avons deux en France : Technip dans le domaine du pétrole-gaz, qui fait plutôt du clé en main, et le groupe Egis, filiale de la Caisse des dépôts, maître d'œuvre de grands ouvrages d'infrastructure depuis cinquante ans.

L'impact économique de l'ingénierie

Selon une étude commanditée par le ministère de l'Industrie, pour un euro d'ingénierie exportée, il y aura 5 euros d'équipement exporté à moyen ou long terme : nous l'avons vérifié sur des cas précis. De plus, l'ingénierie est un secteur hautement qualifié qui apporte à ses clients une expertise et une capacité d'innovation qu'ils n'ont souvent pas en interne.

La mondialisation

Si la construction est par définition locale, on peut être tenté de faire réaliser les plans d'exécution en Roumanie, au Maroc, voire en Inde. C'est plus difficile, car les langues, les normes, les cultures sont différentes, mais on peut y trouver un avantage économique. Dès lors, on entre dans le cadre de la directive services.

Force est de constater que les industriels construisent leurs usines sur les lieux de consommation, là où se trouvent les sources d'énergie. Il nous faut admettre cette réalité. Nos prestations devront nécessairement suivre ce mouvement.

Un préalable à l'ouverture du marché européen

Avec nos 27 marchés, nous avons forcément de petites structures, alors que face à nous il y a des sociétés d'ingénierie très puissantes et présentes dans le monde entier. C'est un véritable enjeu pour nous que d'accéder à une taille plus grande par un marché plus grand. Nous espérons que la directive services serait une occasion de nous abstraire de certaines règles nationales, mais d'autres lobbyings puissants ont renversé la vapeur. Tout n'est pas perdu pour autant, cela demandera seulement plus de temps. Il y a notamment trois objectifs à poursuivre : l'harmonisation des qualifications, la normalisation du processus de conception et le développement de réseaux internationaux.

L'harmonisation des qualifications

La profession d'architecte, couverte par la directive qualification, est totalement réglementée. Les architectes ne sont donc pas concernés par la directive services. Du coup, la situation est bloquée : il faut être inscrit à l'Ordre des architectes, un architecte ne peut être salarié d'une société d'ingénierie, etc. Mais des évolutions sont prévisibles, car la Commission a introduit la possibilité d'une plate-forme de reconnaissance mutuelle, animée par des organisations professionnelles européennes.

La normalisation du processus de conception

Si par exemple vous allez en République tchèque pour une mission d'ingénierie de construction, la directive vous oblige à être couvert par une police d'assurance. Mais vous aurez peu de chances d'obtenir une telle police en République tchèque, parce que vous êtes une entreprise française, et en France, parce que les assureurs ne maîtrisent pas les risques que vous allez courir en République tchèque. Le problème est que le marché européen de l'assurance de la construction n'existe pas. En élargissant le débat, nous pensons qu'avec un minimum de vocabulaire et de normalisation du processus de conception, nous pourrions parvenir à une certaine harmonisation. Nous travaillons actuellement avec le Comité européen de normalisation, qui est mandaté par la Commission, pour étudier l'opportunité et la faisabilité d'une telle opération.

Le développement de réseaux internationaux

Nous pensons enfin qu'il est indispensable que des réseaux internationaux puissent se développer, à commencer par les réseaux d'ingénierie européens, dans lesquels on puisse organiser la circulation des personnes pour des échanges et un enrichissement mutuels, ce qui est encore difficile dans le cadre de la directive actuelle.

La directive et les services informatiques

Alain Donzeaud : Les services informatiques sont, pour l'essentiel, le conseil en informatique, ainsi que la conception et la gestion de systèmes d'information.

Capgemini

D'origine européenne, Capgemini emploie 75 000 personnes, dont 19 000 en France et 15 000 en Inde. Son chiffre d'affaires est de 7,7 milliards d'euros. Elle intervient sur le conseil en management, les systèmes d'information et le conseil en technologie. Son activité est centrée pour 82 % sur l'Europe, 17 % sur les États-Unis et 1 % sur l'Asie. Selon la terminologie française, 80 % de ses salariés sont des cadres.

Le marché des services informatiques

Le marché des services informatiques est centré sur les États-Unis, l'Europe mais aussi le Japon. De grands groupes mondiaux se sont développés, d'origine américaine (IBM, EDS, Accenture, CSC, etc.) ou européenne (outre Capgemini, Athos, LogicaCMG, etc.), ainsi qu'une multitude de moyennes et petites entreprises.

La vraie révolution sur ce marché est l'apparition de groupes indiens qui développent des prestations précédemment fournies pour l'essentiel par les sociétés américaines ou européennes. Le fait que ces groupes sont nés sur une période de moins de dix ans est le principal facteur de perturbation. Employant aujourd'hui 1,2 million d'informaticiens, leurs taux de croissance sont supérieurs à 40 %, là où ceux des groupes traditionnels comme Capgemini ou Accenture sont de 12 % à 13 %, et leur taux de rentabilité est de 25 % à 30 %, là où il est de 10 % pour les meilleurs d'entre nous. Les plus grands groupes sont TCS, Infosys, Wipro, dont certains nous dépassent en termes d'effectifs.

Ces groupes ne fondent pas leur développement sur le marché indien – il reste marginal – mais sur les marchés américain et européen. Les 350 000 ingénieurs produits par l'Inde chaque année (contre 25 000 environ en France) accompagnent d'autant mieux ce développement que leurs salaires sont trois fois moins élevés. Même si le coût de la main-d'œuvre continuait à progresser de 15 % par an en Inde, celui de la prestation indienne restera stable tant que la productivité compensera cet accroissement, ce qui est le cas depuis plusieurs années.

Ce qu'on appelle la délocalisation des services est un autre phénomène, en réalité réactif. Alors que nos prestations ont un prix de revient essentiellement constitué de coûts salariaux, elles sont vendues à prix constants, voire en baisse. Il est évident que la différence de rentabilité ne peut se traiter que par la production offshore. C'est ainsi que les grands groupes mondiaux transfèrent une partie de la réalisation de leurs prestations là où la main-d'œuvre est meilleur marché : l'Inde, l'Europe centrale, le Maghreb, l'Amérique latine, etc. Aujourd'hui, avec 15 000 salariés, Capgemini est le premier groupe européen en Inde ; IBM et Accenture y emploient respectivement 35 000 personnes.

Les firmes qui se consacrent au marché des services informatiques accélèrent actuellement le phénomène dans le domaine des grandes fonctions administratives de l'entreprise (le BPO - *business process outsourcing*) et, pour certaines de ces firmes, dans celui du conseil en technologie et en recherche & développement (R&D).

La circulation des services informatiques

Les éléments qui favorisent la circulation et le développement des services informatiques ou du BPO sont de plusieurs natures :

- la facilité d'accès aux autoroutes de l'information ;
- la demande des entreprises qui "globalisent" leurs activités, leurs produits, leurs services, et donc recherchent des acteurs dont c'est la spécialité ;
- la réduction des coûts d'achat des prestations de services, aussi bien pour les acteurs privés que publics ;
- l'amélioration constante de la qualité des services, et l'existence de normes de qualité faisant mondialement référence ;
- les offres concurrentielles, y compris celles venant de l'Inde ;
- la disponibilité d'une main-d'œuvre formée, ayant envie de travailler, de consommer et de se développer ; dans les activités de services informatiques, on compte, sur le marché américain, 3 à 5 Indiens pour un Américain, et sur le marché européen, le ratio est plus faible, mais il est en croissance.

Certes ces chiffres peuvent faire peur. Mais il ne faut pas perdre de vue que dans nos activités, tout ne peut être traité à distance : nos missions portent d'une part sur la transformation des entreprises, leur évolution et leur adaptation permanente, ce qui implique une nécessaire proximité, et d'autre part sur l'introduction ou l'évolution des systèmes d'information comme outils de différenciation, de compétitivité ou d'innovation, et là aussi il faut de temps en temps en parler avec ses clients, et de préférence dans leur propre langue. La vraie question est de savoir à quel stade de leur croissance les acteurs indiens vont ressentir le besoin d'une telle proximité.

La directive services et les services informatiques

Dès sa première version, la directive, qui stipulait la liberté d'établissement et la libre prestation des services, avait de quoi nous satisfaire, puisque nous sommes implantés dans tous les pays européens : nos consultants et nos informaticiens français peuvent travailler sur des projets en Allemagne tout en étant payés en France, et la réciproque est vraie pour nos salariés allemands, à condition évidemment de respecter la législation des pays, notamment sur la durée des détachements.

Le principe du pays d'origine était le seul point sur lequel nous n'étions pas d'accord. En réalité, ce qui nous préoccupe vraiment, ce sont les négociations de l'OMC (organisation mondiale du commerce) ou du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) sur la libre circulation des services, laquelle pose clairement le problème du coût des prestations. Nous avons profité des débats sur la directive pour dire et redire que les charges sociales sont trop élevées en France, et qu'alourdir ainsi le coût salarial, en particulier celui des cadres, est un raisonnement à très court terme qui nuit à notre compétitivité internationale.

Depuis que le PPO en a été supprimé, la directive services nous convient. Elle aura présenté l'avantage de libérer la parole sur ces sujets-là, mais aussi l'inconvénient de le faire de façon dramatisée, ce qui a provoqué des blocages mentaux, au point de retarder la prise de conscience de certaines réalités, comme la montée en puissance de l'informatique indienne. Pour traiter cette question de la prise de conscience des représentants des salariés siégeant au comité européen de Capgemini, comité que je préside, je les ai tous conviés à passer trois jours à Bombay, et à écrire ensuite ce qu'ils pensaient de ce qu'ils ont vu, pour en faire part à leurs collègues. Dans ce qu'ils ont écrit et publié, on trouve des choses que l'on n'aurait pas imaginées venant de syndicalistes, notamment français.

Cela dit, notre groupe démontre tous les jours qu'il n'est pas en voie de se faire laminer, malgré le mouvement produit par des pays qui, pour exister, ont formé une élite d'ingénieurs ayant plus que les nôtres le goût des matières scientifiques et techniques, et celui de la bataille. Ce mouvement passera par-dessus toutes les barrières, parce qu'on ne s'oppose pas à la marée qui monte.

Conclusion

G. P.-V. : Pour conclure, je vais indiquer quelques points sur lesquels nous réfléchissons.

Il y a une pénurie de R&D dans les services en France. Beaucoup a été fait pour la pallier via les technologies de l'information (avec des retombées dans les activités informatiques et les SSII – 315 000 emplois –, dans l'ingénierie et les études techniques – 185 000 salariés –, dans la logistique, la sécurité, l'e-commerce, l'e-enseignement et le tourisme). Pour les autres services l'investissement comparé aux meilleurs mondiaux est resté relativement faible. Il y a donc un effort à faire de ce côté-là.

Les très grandes entreprises peuvent déjà couvrir le marché européen, pas les petites. Un effort de regroupement reste à faire entre elles pour atteindre des tailles critiques leur permettant à la fois d'agir sur l'ensemble de ce marché et d'amortir des efforts de R&D significatifs : nos entreprises de services sont encore en moyenne trop petites au regard des plus performantes.

Il nous faut également progresser pour atteindre le meilleur niveau dans le domaine de la formation, où la concurrence est mondiale, et sur les aspects de qualité, de gain de temps et d'efficacité qui sont essentiels pour la création de valeur dans l'industrialisation des services.

Il est clair que la directive ne règle pas tous les problèmes sectoriels et que des améliorations métier par métier restent à faire. Il faut aussi éviter d'opposer les statistiques des services à celles de l'industrie. On trouve ainsi des thèses expliquant que puisque les services représentent 70 % du PIB il faut oublier le reste, c'est-à-dire les activités primaires et secondaires, pour ne s'occuper que de ce qui croît. Mais ce serait du même coup oublier les interrelations extrêmement fortes qui existent entre toutes les activités, et que le nombre d'emplois directement induits dans l'industrie et les

services, et qui ont été externalisés, s'est accru de 1995 à 2001 pour atteindre 5,5 millions d'unités, dont 500 000 représentent la croissance de la part services durant la même période. Opposer la compétitivité de l'industrie et des services serait donc une grave erreur de politique économique, et j'espère que nous n'en viendrons pas là.

DÉBAT

Un intervenant : *Les secteurs étant si variés, avec des problèmes si spécifiques, j'imagine que du lobbying doit se faire secteur par secteur, et pays par pays.*

Le lobbying

Denis Pennel : Pour la directive services, le lobbying des industries sectorielles, représentées par les fédérations et quelques grands acteurs, a été effectivement très fort auprès des institutions européennes. Lors de sa transcription nationale, ce sont les adhérents nationaux des fédérations qui prendront le relais dans chacun des pays.

Jean Félix : À Bruxelles il y a trois types d'interlocuteurs : les États qui chacun font valoir des spécificités propres, les députés européens qui défendent les intérêts des corps d'ingénieurs ou d'architectes faisant partie de leurs électeurs, et la Commission, qui officiellement n'intervient pas, mais qui prépare les textes en vue de leur adoption, ce qui lui donne en fait un pouvoir énorme. Le lobbying doit se faire à ces trois niveaux. C'est très difficile parce que le nombre d'acteurs est immense.

Frank Vermeulen : La Commission elle-même organise du lobbying par le biais de diverses associations professionnelles, de chambres de commerce, etc. Selon Charlie McCreevy, successeur de Fritz Bolkestein, elle veut faire évoluer le modèle européen.

Grégoire Postel-Vinay : En pratique les règles de la directive finiront très probablement par se retrouver peu ou prou à l'OMC. Les actions de lobbying, qu'elles soient volontaristes ou au contraire défensives, auront donc à terme des répercussions bien au-delà de cette directive. À cet égard un travail important reste à faire pour déterminer dans quels domaines les prestations de services européennes peuvent trouver à s'exporter utilement, sachant que notre solde de la balance commerciale des services, bien que positif, stagne voire décroît légèrement.

Quels effets produit la directive ?

Int. : *Il ressort de ces exposés un vague sentiment que le texte actuel de la directive ne produit pas grand-chose, au moins pour les secteurs passés en revue. Est-ce vrai pour tous les secteurs ? La situation n'est-elle pas d'autant plus complexe que des alliances différentes pourraient se faire entre les pays, en fonction des secteurs ?*

G. P.-V. : Effectivement, les effets pratiques à court terme de la directive ne sont pas considérables, mais comme elle élargit le champ d'action des entreprises, notamment des PME, cela peut les inciter à envisager leurs investissements comme leur stratégie dans ce sens. D'ici sept ou dix ans, le marché des services se pensera au niveau européen beaucoup plus qu'au niveau national, sans perdre de vue que les entreprises disposant d'une base arrière européenne seront mieux armées pour s'attaquer au marché mondial. Enfin, les instabilités monétaires à l'échelle mondiale renforcent l'intérêt du marché européen.

Int. : *Les économistes classiques pensent que la fluidité, la concurrence, la libération des entraves créent du développement, de l'emploi et de la valeur. La plupart des industriels sont pour le principe de la concurrence, mais pratiquement tous l'évitent autant que possible. Or, s'il y a des entraves importantes, la mondialisation des services n'est pas si forte que ça, et peut-être que finalement cela arrange tout le monde. Les industriels de vos fédérations sont-ils vraiment des moteurs pour la libéralisation des entraves ?*

J. F. : À Bruxelles, des représentants de certains pays n'hésitent pas à dire que si chacun s'occupait de ses affaires, tout le monde serait content. Mais des sociétés, surtout des PME, savent que si elles restent enfermées dans un système, elles ne pourront acquérir les compétences leur permettant d'accéder au marché mondial, laissant le champ libre à d'autres sociétés plus puissantes et capables, à terme, de les racheter voire de les faire disparaître.

Alain Donzeaud : Les PME regardent le monde, parce qu'aujourd'hui, notamment avec l'internet dont les impacts sont profonds au niveau mondial, tout circule, même si les industriels préfèrent la non-concurrence pour pouvoir faire ce qu'ils veulent : ce sont les clients qui se chargent de les rappeler à l'ordre.

Le bilan de la délocalisation n'est positif en termes d'emploi que si le travail est flexible, en tout cas dans le domaine des services intellectuels. Cette flexibilité est positive aux États-Unis et en Grande-Bretagne, elle est limitée en Allemagne mais négative en France. Je ne suis pas pour un libéralisme sauvage, mes engagements publics là-dessus sont très clairs ; il n'empêche qu'un minimum de flexibilité serait de bon ton. Par ailleurs, la formation, qu'elle soit initiale ou continue, est la clé de notre existence future. Il faut travailler sur la pertinence de sa connexion avec les secteurs économiques.

Int. : *Nous avons en France des informaticiens, semble-t-il bien formés, mais le problème est qu'ils ne font pas le poids par rapport aux Indiens qui sont moins chers. Ce n'est pas forcément un problème de système éducatif.*

A. D. : Ils ont effectivement le même niveau de formation. Ce que je veux dire, c'est que toutes les formations comptent, si elles débouchent sur quelque chose, et notamment les formations scientifiques. C'est là que nous perdons du terrain.

Int. : *Je suis directeur d'un institut universitaire professionnel (IUP) qui depuis dix ans forme, en partenariat avec les groupes Carrefour et Safran, non pas des ingénieurs, mais des cadres qui sont dans les achats et dans l'intermédiation. Le cursus dure trois ans, dont quinze mois en Chine ou en Inde. Malheureusement nous fermons, par décision du ministère, dans le cadre d'une politique visant plusieurs IUP. Il y a vraiment de quoi être désespéré...*

D. P. : Les grosses PME sont d'autant plus intéressées à faire des affaires à l'échelon européen que les nouveaux États membres offrent des marchés émergents. Cependant, les activités de services sont essentiellement de main-d'œuvre, donc dépendantes du droit du travail local, ce qui restera un frein à leur développement international, car la directive n'impacte pas cet aspect-là.

F. V. : Face à ces disparités, ce qui manque clairement à l'Europe c'est un modèle social d'avenir, face aux défis de la mondialisation dans laquelle les entreprises se projettent au-delà de la directive.

Présentation des orateurs :

Alain Donzeaud : secrétaire général, Capgemini.

Jean Félix : délégué général de la Fédération française des sociétés d'ingénierie, Syntec-Ingénierie ; président du comité marchés publics de la fédération européenne EFCA.

Denis Pennel : IEP Paris (1988), directeur général d'Eurociett depuis 2005 ; il a occupé auparavant différents postes de directeur de la communication (Manpower France, Deloitte, BDDP).

Grégoire Postel-Vinay : responsable des études et de la prospective au ministère chargé de l'industrie ; il a participé aux négociations aboutissant à la création de l'OMC (organisation mondiale du commerce) dans le cadre du cycle d'Uruguay du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) comme chef du secteur commercial au secrétariat général de coordination interministérielle pour les questions de coopération économiques européennes.

Frank Vermeulen : directeur associé de FVA Management, cabinet conseil en stratégie, il intervient dans les études prospectives et l'évaluation socioéconomique de politiques privées et publiques, la conception de stratégies d'innovation, la formation et l'accompagnement opérationnel des dirigeants ; conférencier et auteur sur le management et l'innovation dans les services, il enseigne dans plusieurs grandes écoles.
<http://www.fva-management.com>

Diffusion juillet 2007