

Problématique des aides à la relocalisation des entreprises

Le nomadisme des entreprises hors de leur pays d'origine porte le nom de délocalisation. La délocalisation suppose qu'une entreprise se soit au préalable développée dans un pays avant de migrer totalement ou partiellement vers un autre. Une entreprise qui développe une nouvelle activité dans un autre pays ne se délocalise pas. Elle implante ses nouvelles activités hors de son pays d'origine et soulève (comme les délocalisations) la question de l'attractivité des territoires dans une économie mondialisée.

Les causes des délocalisations sont multiples et même si elles ne se résument pas toutes à la recherche du profit, il faut garder à l'esprit que la raison d'être d'une entreprise est de gagner de l'argent. La délocalisation compétitive n'a donc en soit rien de surprenant même si elle peut être choquante.

La mondialisation de l'économie qui met en concurrence directe des modèles économiques dont les fondamentaux ne sont pas comparables n'est bien entendu pas étrangère au phénomène. Le droit du travail et la fiscalité au sein des pays de l'Union européenne connaissent de grandes distorsions qui alimentent les délocalisations intra communautaires au profit des PECO (Pays d'Europe centrale et orientale). Mais ces distorsions intra communautaires sont encore sans commune mesure avec celles observables dans certains pays tiers comme la Chine, l'Inde...

Peux-t-on imposer notre modèle économique et social à ces pays ? Notre monnaie commune ? Peut-on compter sur une régulation mondiale favorable à nos intérêts et sensée s'exprimer par la voix de l'OMC ? Versant positif de la mondialisation, ne doit-on se réjouir de voir une partie non négligeable de l'humanité sortir de la misère ? Les questions qui se posent à notre niveau sont beaucoup plus basiques. La présente contribution portera sur la place des aides et subventions dans la problématique des délocalisations.

En l'absence de réelle politique industrielle et de coordination des autres politiques vers cet objectif de maintien et d'expansion des entreprises et de l'industrie en particulier sur le territoire national, voire européen, la subvention semble apporter une réponse d'appoint. Est-ce vraiment le cas ? Peut-on impunément aider les entreprises à se maintenir ou à relocaliser au profit du made in France. Rien n'est moins sur.... et la question mérite d'être posée car si le politique peut promettre ce que bon lui semble et accompagner ses promesses des financements nécessaires, le droit européen rappelle souvent douloureusement aux bénéficiaires (les entreprises) qu'il est seul juge de la compatibilité des aides allouées et seul en mesure d'exiger et d'obtenir leur récupération.

Cette étude nous oblige à distinguer deux hypothèses de travail : celle des aides permettant de parer les délocalisations et celle des aides favorisant les relocalisations.

I - les aides à la non délocalisation...

Notre première hypothèse comporte deux sous hypothèses connues de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et de la pratique décisionnelle de la Commission européenne. L'entreprise cible peut être en difficulté ou non.

a) des entreprises en difficulté

Si l'entreprise en difficulté est aidée pour se maintenir artificiellement sur un marché connaissant d'autres acteurs actifs sur le territoire de l'Union, l'aide qui lui est accordée affecte automatiquement les échanges et la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun (selon la terminologie du droit européen). Hormis la mise en place d'un plan de restructuration plus ou moins drastique en fonction des secteurs et des zones géographiques touchés, voire, d'une situation exceptionnelle à l'échelle communautaire (la crise économique) l'aide ne sera pas compatible avec l'encadrement communautaire des aides aux entreprises en difficulté. Elle sera le cas échéant récupérée si déjà versée (de façon illégale car l'aval préalable de la Commission européenne). A noter à propos de la récupération des aides qu'il s'agit d'une obligation et non d'une simple clause de style. La possible liquidation d'une entreprise du fait de cette obligation de récupération est considérée comme une sanction normale du marché et ne remettra pas en cause l'obligation de restitution de l'entreprise au motif d'une impossibilité absolue.

b) des entreprises qui ne sont pas en difficulté

Si l'entreprise en instance de délocalisation est aidée alors même qu'elle ne connaît pas de difficulté financière, l'aide qui lui est accordée n'a pas de raison d'être et lui apporte un avantage concurrentiel indu. La Commission européenne considère que toute aide à une entreprise qui n'en a pas besoin n'est pas nécessaire. Si l'aide n'est pas nécessaire, elle ne peut être incitative et si elle n'est ni nécessaire ni incitative, elle doit être qualifiée d'aide au fonctionnement là encore automatiquement intentatoire aux conditions des échanges et de la concurrence et donc incompatible. Ce critère de l'incitativité de l'aide jusqu'à présent essentiellement jurisprudentiel fait l'objet de l'article 8 du règlement 800/2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun.

Parer une délocalisation indispensable ou non à la survie d'une entreprise en l'aidant à se maintenir artificiellement sur le marché ou en la soutenant avec des aides au fonctionnement est contraire au droit européen de la concurrence. Ce droit inscrit dans le Traité de Rome de 57 est un droit du libre échange qui n'envisageait pas à l'époque la possible concurrence de pays alors inexistant dans l'économie mondiale.

L'aide n'est donc pas une solution dans cette hypothèse qui met en lumière l'inadaptation des politiques industrielles nationales et communautaires. Si l'Europe n'est pas entièrement responsable de cette carence, elle est en revanche au centre d'un paradoxe généré par sa politique régionale.

En effet, on peut observer que les délocalisations industrielles intracommunautaires de "la vieille Europe" vers les PECO sont souvent financièrement soutenues par les fonds structurels européens au nom de la politique régionale qu'il nous faut donc évoquer.

La politique régionale qui vise un développement économique harmonieux de l'ensemble des territoires de l'Union rassemble les pays les plus économiquement en retard dans l'objectif dit de convergence. Cet objectif concentre l'essentiel des moyens des fonds structurels européens (FEDER/ FSE) et du fonds de cohésion. Or, l'action de ces fonds porte non seulement sur les infrastructures (routière, ferroviaires, urbanistiques..) mais également sur le développement économique par le biais notamment des aides aux entreprises. .

L'Union est ainsi confrontée à un paradoxe exacerbé par la crise économique. Comment concilier sa politique régionale de développement qui soutient indirectement les délocalisations intracommunautaires et l'application de son droit de la concurrence qui interdit de facto les aides au maintien des entreprises qui souhaitent se délocaliser.

Le problème est délicat mais les délocalisations intra communautaires peuvent aussi être considérées comme un moindre mal, voire une réponse pertinente mais là encore provisoire aux délocalisations extra communautaires. Outre une meilleure coordination des politiques européennes, se pose la question des aides à la relocalisation.

II - Les aides à la relocalisation.

Les aides à la relocalisation recouvrent également deux hypothèses de travail : les aides aux relocalisations intracommunautaires et les aides aux relocalisations extracommunautaires.

a) Les aides aux relocalisations intracommunautaires.

Si les délocalisations intracommunautaires sont quasi exemptées de contrainte de par le principe de liberté d'implantation des entreprises, de par les soutiens financiers directs des fonds structurels au titre de la politique régionale et de par le droit des aides logiquement plus souple sur les aides aux régions en retard de développement, les relocalisations intracommunautaires sont beaucoup moins évidentes et ne bénéficient pas de l'appui de la politique régionale.

Le grand marché européen est un marché unique qui ne connaît en principe ni frontière ni entrave à la concurrence et aux échanges. Si la France souhaite qu'une entreprise délocalisée en Pologne revienne et lui accorde des aides pour ce faire, elle ne viole pas forcément la règle de droit mais affiche une démarche clairement opposée à l'esprit de l'Union et encoure à ce titre des sanctions d'abord politiques puis économiques. Ces sanctions émaneront de l'Union dans le cadre de ses politiques régionales et de concurrence et des Etats "victimes" initialement bénéficiaires de cette délocalisation. On peut imaginer une diminution des crédits alloués au titre de la politique régionale, des contrôles renforcés sur l'utilisation des fonds communautaires, l'accélération des procédures en manquement et en carence, la mise en jeu de l'exigence de coopération loyale inscrite à l'article 5 du Traité de Rome (les Etats doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du Traité). Pour ce qui est des sanctions étatiques, on peut imaginer des votes contraires, des oppositions systématiques etc....

Les sanctions juridiques résultant du non respect du droit de la concurrence pourraient se traduire pour l'Etat membre incriminé par un examen plus critique des aides allouées au moment de la relocalisation. En la matière, la Commission européenne peut faire preuve de beaucoup d'imagination et contraindre l'Etat à limiter, voir annuler les aides promises à l'entreprise.

Si elle n'est donc pas impossible, l'aide à la relocalisation intracommunautaire est politiquement délicate et peut in fine aboutir à bien plus de problèmes qu'elle n'apporte de solutions. Ce n'est sans doute pas sans raison que le crédit impôt relocalisation instauré par la loi de finances pour 2004 ne s'appliquait pas aux relocalisations intracommunautaires. La politique régionale et ses aides renforcées aux entreprises sur les territoires les plus en retard de développement peuvent accompagner ces délocalisations intracommunautaires et garantir en quelque sorte leur pérennité (avant une possible délocalisation extracommunautaire).

b) Les aides aux relocalisations extracommunautaires

Notre problématique concerne à ce niveau l'organisation mondiale du commerce (OMC) qui dispose de son propre droit des aides. Si sa définition des aides (origine étatique, avantage économique et spécificité des destinataires) est très proche de celle du droit communautaire, ce droit international des subventions reste logiquement limité dans ses hypothèses de travail.

L'accord SMC (accord sur les subventions et montants compensatoires) classe les subventions d'origine étatique en deux catégories. Les subventions prohibées et les subventions pouvant donner lieu à action (mesures compensatoires de rétorsion).

La première catégorie d'aide vise l'entrave directe aux échanges mondiaux. Il s'agit comme en droit communautaire de proscrire les aides à l'exportation (aides versées en fonction des résultats à l'exportation) et les aides liées à la consommation de produits nationaux de préférence à des produits

importés (entrave indirecte aux exportations). Cette catégorie de subventions prohibées (depuis le GATT de 1947) connaît une procédure rapide de règlement (trois mois). Les aides à la relocalisation ne relèvent pas de cette catégorie.

La seconde catégorie d'aide vise pour l'essentiel les aides à la production. Ces aides ne sont pas prohibées mais peuvent donner lieu à action (mesures compensatoire de rétorsion) si elles ont un effet défavorable sur les intérêts d'un autre Etat membre (de l'OMC) dans trois hypothèses. L'hypothèse du préjudice grave rejoint la problématique des aides à l'export de la première catégorie. Dans la seconde hypothèse, les importations subventionnées créent un dommage sur la branche de production non subventionnée dans l'Etat qui porte plainte (cela implique une production commune dans les deux états). Dans la troisième hypothèse, les productions subventionnées tendent à annuler ou réduire les avantages résultant du GATT. En d'autres termes le subventionnement de certaines productions nationales aboutit à neutraliser l'effet des réductions tarifaires douanières sur la libre circulation des marchandises et le libre échange. Cette dernière hypothèse est proche de celle des mesures d'effet équivalent (domaine de la libre circulation des marchandises) en droit communautaire.

Notre hypothèse des délocalisations pourra difficilement trouver une sanction dans le droit international des subventions (subventions prohibées) même si dans certains cas et pour certaines productions, il devrait y avoir possibilité de mettre en évidence des subventions pouvant donner lieu à action. Ces rétorsions légales ne sont pas les plus dangereuses.

La France et ses principaux partenaires européens disposent en principe des moyens financiers pour faire revenir des entreprises par l'entremise d'aide lorsque ces entreprises se sont localisées sur des territoires pauvres (y compris au sein de l'Union dans le cadre des délocalisations intracommunautaires). Mais la situation se complique lorsque le pays d'accueil dispose lui aussi de ressources lui permettant d'adopter les mêmes mesures à notre encontre. La Chine par exemple a des moyens illimités pour contrer les offres d'aide à la relocalisation de ses concurrents et prospector les entreprises étrangères.

Là encore et comme pour l'hypothèse de la relocalisation intracommunautaire, il faut avancer avec précaution et si le droit international n'est pas en mesure de réprimer les aides à la relocalisation, certains pays cibles sont eux en mesure de contrer violemment cette politique. Si l'Union européenne n'est légalement, politiquement et pas en mesure d'adopter un encadrement des aides à la relocalisation extracommunautaire, que peuvent faire les Etats ?

III - Préconisations

Constats

a) Politiques communautaires

Nous l'avons souligné, l'Europe détient une partie de la solution qui consisterait à mettre en place une véritable politique industrielle commune. Dors et déjà, un meilleur contrôle des délocalisations intracommunautaires s'impose. Ce contrôle devra être précédé d'une réflexion sur le rôle de la politique régionale et ses limites dans le cadre de cette problématique afin que les fonds structurels financés par les états ne puissent servir à appauvrir ces mêmes états en soutenant les délocalisations intracommunautaires...

b) Instruments nationaux

Le constat est très mitigé. Le crédit d'impôt relocalisation mis en place par la loi de finances 2005 n'a pas connu de suites et les autres régimes n'ont pas encore pris la mesure de la question en restant en retrait, voire en opposition face au phénomène des relocalisations. A noter que le crédit impôt précité portait bien sur le phénomène des délocalisations extracommunautaires pour les raisons que nous avons développé supra.

Propositions

Il existe de nombreux régimes d'aides et de nombreuses solutions offertes par le droit communautaire lui-même (en dernier lieu le règlement 800/2008 du 6 août 2008 qui élargi et assouplit considérablement les possibilités d'aides).

Nos préférences ne vont pas vers un régime dédié aux relocalisations comme un crédit d'impôt ou une prime spécifique à la relocalisation mais à l'inclusion explicite de l'hypothèse relocalisation dans les régimes existants qu'il faudrait amender.

Ajouter un nouveau dispositif contribue à opacifier le système des subventions qui n'en a pas besoin; mais surtout, focalise l'attention sur une mesure qualifiable de protectionniste et politiquement délicate à faire accepter à la Commission européenne et à nos partenaires européens. Le crédit d'impôt n'est pas non plus forcément ressenti par les entreprises comme une aide supplémentaire directe et tangible.

Afin d'améliorer les régimes existants et leur capacité à accompagner les relocations voire à les inciter, il faudra distinguer les régimes nationaux des régimes régionaux et infra régionaux étant entendu qu'il incombe à la Commission européenne qui peut s'autosaisir du problème de régler les dysfonctionnements que nous avons évoqué à propos de la politique régionale.

La Commission européenne pourrait par exemple proposer un amendement aux règlements des fonds structurels et du fonds de cohésion en interdisant le financement des aides à l'implantation d'entreprise préalablement en activité dans un autre Etat membre et dont la migration ne constituerait ni une création, ni une extension, ni un développement mais une véritable délocalisation (un transfert) générant une perte d'emploi dans le pays de départ et se traduisant par une augmentation plus ou moins équivalente d'emplois dans le pays de destination. La relocalisation peut s'accompagner de nouveaux investissements process réduisant la main d'oeuvre employée.

Au niveau national

Pour ce qui est des régimes nationaux, notre attention se portera tout particulièrement sur l'aménagement du dispositif de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT). Pour faire simple, ce dispositif consiste à primer (sur l'emploi ou l'investissement réalisé) des projets de reprise, création ou développement des entreprises, ou bien encore de R&D.

La Prime à l'aménagement du territoire (PAT)

La PAT à l'origine est un régime d'aide à finalité régionale. Existente désormais deux primes distinctes, à savoir une PAT pour l'industrie et les services et une PAT Recherche Développement Innovation. La Première a vocation à primer des projets s'implantant sur les zones AFR (zones d'aide à finalité régionale), la seconde à primer des projets de R&D sans restriction ou sélectivité territoriale.

La PAT industrie service ne saurait être étendue à l'ensemble du territoire sous peine de perdre sa spécificité régionale et tout simplement son agrément communautaire.

La PAT industrie service peut être accordée selon son article 3 pour des programmes de création, d'extension ou de changement d'activité et, à titre exceptionnel, pour des programmes de reprise d'activité.

Chacune de ces hypothèses est soumise à condition :

- Pour les créations sont primables les projets aboutissant à la création d'au moins 25 emplois et 5M d'investissement ou 50 emplois si l'investissement est inférieur à 5M
- Pour les extensions et changements d'activité : 25 emplois et une augmentation d'au moins 50% de l'effectif de l'entreprise concernée, soit la création nette de 50 emplois permanents, soit enfin la réalisation d'au moins 10M d'investissement éligible.
- Pour les reprises : reprise d'au moins 80 emplois avec investissement d'au moins 5M.

Nous proposons d'ajouter à l'article 3 du décret le cas des relocalisations extracommunautaires si tant est que ces relocalisations ne soient pas déjà de facto considérées comme des créations et de primer ces relocalisations au même titre et au même niveau que des créations. Afin de ne pas neutraliser en droit cet ajout, l'article 6 du décret relatif à la non prise en compte des emplois transférés d'un site à l'autre ou encore les emplois de remplacement doit être amendé pour ne pas s'appliquer à l'hypothèse des relocalisations. Par le fait, les emplois relocalisés doivent toujours s'entendre comme des créations nettes d'emplois. Ceci doit être précisé dans le décret.

La prime peut au choix du bénéficiaire être indexée sur l'investissement éligible ou versée sur la base d'une prime maximum de 15 000 euro par emploi. Nous proposons dans le cas spécifique des relocalisations que la prime atteigne automatiquement ce plafond et que la prime indexée sur l'investissement soit systématiquement portée au niveau du plafond des aides à finalité régionale sur la zone.

Nous proposons une démarche identique dans le cadre de la PAT Recherche Développement innovation sur les créations d'emplois mentionnées dans les articles 3,4 et 8 ainsi que sur les plafonds d'aides.

Pour ce qui est des relocalisations intracommunautaires, outre le contrôle en amont du financement des délocalisations initiales sur fonds structurels, nous proposons que la PAT leur soit applicable sur la base de l'hypothèse maintien de l'emploi et non pas création comme pour les relocalisations extracommunautaire.

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

L'AFII est le relai naturel de cette politique et doit faire connaître les opportunités de relocalisation existantes en partenariat avec la DIACT et les consulats français à l'étranger. Confrontée à l'hypothèse d'une relocalisation extracommunautaire, l'agence devrait être en mesure de simuler et garantir à l'entreprise les montages d'aides pour plus de transparence et de sûreté pour les entreprises. A ce titre, le sacro saint principe de l'octroi discrétionnaire des aides devrait connaître une exception et la question devrait être traitée et tranchée en amont de la relocalisation....

Charges Fiscales et sociales.

Une fois la relocalisation intra ou extra communautaire effective, le droit fiscal et le droit social doivent intégrer comme la PAT des amendements en faveur des entreprises relocalisées dont la délocalisation initiale n'aurait pas été illégale. Ces entreprises devraient être là encore traitées comme des entreprises nouvellement créées et bénéficier de tous les avantages qui accompagne cette qualité d'entreprise nouvelle.

Les régionaux et infra régionaux

b) l'appréhension des relocalisations par les régimes existant.

Qu'il s'agisse des régimes nationaux ou des régimes des collectivités locales (régionaux ou infra régionaux), les entreprises ayant fait l'expérience de la délocalisation après avoir licencié du personnel en France ou après avoir bénéficié d'aides dans la période précédent leur délocalisation sont appréhendées avec une certaine méfiance parfois légitime. Cette question avait fait l'objet de débats lors de la présidentielle 2007 où la candidate représentant le parti socialiste demandait des sanctions pour les entreprises se délocalisant dans certaines circonstances via notamment la récupération des aides versées. Cette pression n'est pas un signe positif pour les entreprises en possible relocalisation.

Nous proposons donc là aussi que les régimes régionaux et infra régionaux prennent explicitement en compte les hypothèses de relocalisation en distinguant les relocalisations intra et extra communautaires et en leur réservant un traitement favorable (hypothèse création citée pour la PAT et la fiscalité).

Propositions : synthèse

Au niveau communautaire :

1/ Mieux contrôler et encadrer (voire prohiber..) la participation des fonds structurels aux délocalisations intracommunautaires.

2/ Elaboration d'une politique industrielle commune se substituant à la politique de concurrence actuelle qui en tient lieu.

Au niveau national

1/ Sur le plan fiscal et social : traiter les entreprises se relocalisant comme des entreprises nouvelles.

2/ Aménager les régimes d'aide pour introduire l'hypothèse relocalisation au même niveau que l'hypothèse création.

3/ Notifier les mesures sélectionnées à la Commission européenne.