
EN TEMPS RÉEL

l e s c a h i e r s

Faut-il avoir peur des délocalisations ?

Lionel Fontagné

La question des délocalisations a cessé d'être une affaire de spécialistes. Elle est désormais installée au cœur du débat public dans des pays de tradition économique et sociale aussi différents que les Etats-Unis, l'Allemagne ou la France. Sur ce plan, au moins, la référence à « l'exception française » utilisée parfois de manière ironique pour mettre en évidence les travers hexagonaux, n'est guère fondée.

Au sens commun du terme, les délocalisations sont perçues comme des opérations de transfert d'activités économiques, industrielles et de services vers des pays à bas salaires. Aux yeux de l'opinion, elles sont généralement vécues comme un traumatisme car identifiées à des pertes d'emploi. Dans un contexte économique où le chômage reste élevé, le lien est en effet vite fait entre pertes d'emplois et délocalisations. En Allemagne et en France, cette liaison est perçue par les opinions publiques comme très forte. Mais elle n'est pas non plus négligeable aux Etats-Unis où le ralentissement du rythme de création d'emplois après 2001 coïncida avec l'écho rencontré par des rapports alarmistes sur les délocalisations.

Or sur cette question, il existe depuis toujours un décalage persistant entre la manière dont les économistes évaluent et mesurent les délocalisations et la façon dont les citoyens se représentent le problème. La quasi-totalité des économistes ont tendance à dire que le phénomène des délocalisations, avec les pertes d'emplois qu'il entraîne, n'est qu'une toute petite partie d'un processus de « destruction créatrice » lui-même à la base du système capitaliste en économie de marché.

Autrement dit, les conséquences des pertes d'emplois liées aux délocalisations seraient mineures par rapport à l'ensemble des pertes d'emplois dans une économie. Mais pour le citoyen ordinaire et de nombreux chefs d'entreprise, cette mesure ne correspond pas à ce qu'ils voient ou à ce qu'il vivent. On aura beau leur expliquer que les délocalisations sont un processus normal de destruction créatrice ou que leur ampleur est bien moins grande qu'on ne le pense généralement, ils verront que localement, certaines délocalisations ont des conséquences non seulement sur l'emploi, mais également sur l'ensemble du tissu de la région. Qui a donc raison ? L'économiste qui aligne ses chiffres ou le citoyen ordinaire qui exprime ses craintes ? Comment expliquer un tel décalage ? Faut-il y voir la traditionnelle distance entre les élites cultivées et les citoyens qui le sont moins ?

C'est précisément à ces questions que Lionel Fontagné tente de répondre ici de manière précise, argumentée et dépassionnée.

Avant de résumer ses arguments, il faut dire ici que ce décalage préoccupant en démocratie, entre élites imprégnées par la complexité du monde et citoyens imprégnés par leur vécu, n'est pas nouveau. Il y a une quinzaine d'années, quand l'écart salarial avait commencé à se creuser entre travailleurs qualifiés et non qualifiés, la question avait été posée : fallait-il mettre le déclassement des non qualifiés sur le compte du progrès technique ou de la mondialisation ? Dans leur quasi-totalité, les économistes répondaient que la première explication était la meilleure car la compétition mondiale n'affectait que les secteurs exposés à la compétition des pays à bas salaires. Or, à partir du moment où les échanges avec ces pays ne représentaient qu'une part modeste des échanges des pays riches, le déclassement des non qualifiés ne pouvait être que proportionnel au volume des échanges avec ces mêmes pays. Toute autre interprétation était disqualifiée car jugée non rationnelle et non étayée. Or cette hypothèse rassurante est aujourd'hui partiellement démentie par certains travaux consacrés à ce que l'on appelle « l'innovation défensive ». Sans entrer dans le détail, notons simplement ceci : l'impact de l'échange international sur le travail non qualifié est en réalité plus fort qu'on ne le pense ou le pensait, car le fait même de se lancer dans la compétition internationale incite une entreprise à utiliser de plus en plus de travailleurs qualifiés, et cela quelle que soit l'orientation géographique de ses échanges. Du coup, l'idée simpliste et rassurante selon laquelle le déclassement des travailleurs non qualifiés serait peu corrélé avec l'échange mondial s'en trouve affaiblie.

Quel lien ce problème entretient-il avec le débat sur les délocalisations ? Méthodologiquement, il doit nous conduire à redoubler de prudence face aux explications trop simples et admettre que les raisonnements des économistes les plus rationnels et les plus compétents peuvent se trouver contredits. Or ce type de problème se retrouve dans le débat sur les délocalisations. Il est en effet possible, comme le montre Lionel Fontagné, que certaines opérations de restructuration industrielle, que l'on distingue soigneusement des délocalisations à proprement parler, relèvent du même processus d'innovation défensive. Les entreprises se restructureraient et détruiraient certains emplois pour se prémunir par avance de la concurrence des pays à bas salaires. Il y aurait ainsi plusieurs définitions –plus ou moins larges des délocalisations- qui permettraient précisément de comprendre l'écart de perceptions entre économistes et citoyens.

Lionel Fontagné est économiste. Son point de vue est donc celui d'un économiste. Mais il se refuse pour autant à céder au conformisme de certains de ses confrères pour qui la peur des délocalisations serait irrationnelle car non confortée par les statistiques. Son mérite essentiel est d'avoir essayé de comprendre l'écart qui sépare la mesure du problème par les économistes et sa perception par les citoyens.

Son argumentaire repose sur quatre points essentiels : globalement, il adhère à l'idée selon laquelle les délocalisations au sens strict ne sont pas un processus d'une ampleur considérable. Mais il nuance sensiblement cette interprétation par la prise en compte de plusieurs facteurs inédits :

- *le premier tient au fait que la demande mondiale tend à se concentrer dans les pays à bas salaires. Or cet élément est d'une importance considérable car il ne peut qu'inciter les entreprises à aller vers ces marchés, rendant plus difficile la distinction entre délocalisations et implantations à l'étranger. La dynamique de création d'emplois se déplace vers les pays émergents. Elle contraste avec la perception d'une raréfaction de ce même emploi au Nord, même si cette perception est à nuancer et même si les deux phénomènes n'entretiennent pas de relation directe de cause à effet.*
- *la seconde nouveauté est à rechercher dans le fait que les délocalisations concernent désormais les activités de service –et non plus seulement l'industrie- et qu'elles affectent potentiellement des travailleurs qualifiés. L'informaticien européen ne peut plus désormais se considérer comme protégé par le simple fait qu'il est qualifié.*
- *une troisième explication à l'amplification potentielle des délocalisations est à rechercher dans les progrès considérables de la technologie, qui permettent aux entreprises de décomposer à l'extrême la chaîne de création de valeur à travers le monde sans difficulté majeure.*
- *enfin, il convient de prendre en compte un dernier élément de nature socio-politique qui tient au fait que certains pays émergents et fondamentalement la Chine, sont engagés dans un processus de rattrapage économique de grande ampleur sans que celui-ci s'accompagne d'un relèvement proportionnel des salaires et des normes sociales. Or si l'écart de productivité entre la Chine et ses concurrents s'amenuise et que les écarts de salaires restent sensibles, il en résultera un réel handicap pour les économies du Nord.*

Tôt ou tard apparaîtra donc le problème du lien entre les performances économiques de la Chine et son système socio-politique et la manière dont les pays occidentaux poseront la question. Mieux vaut donc s'y préparer.

L'écart entre la manière dont les économistes mesurent et pensent les problèmes et la façon dont les citoyens les perçoivent ne pourra jamais être comblé car il existera toujours une différence fondamentale entre le « savoir complexe » et la « réalité vécue ». Rien ne sert donc de disqualifier l'une pour valoriser l'autre. Mais rien ne nous empêche d'envisager de comprendre cet écart pour tenter de le réduire. C'est ce que En Temps Réel a demandé à Lionel Fontagné de faire. Et c'est avec rigueur qu'il se livre dans les pages qui suivent à cet exercice délicat.

Lionel Fontagné est professeur d'économie à l'Université de Paris I.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LE GRAND MALENTENDU	7
La querelle des économistes	11
UNE TENTATIVE DE DEFINITION	14
De quelques idées erronées	14
Les trois définitions des délocalisations	16
ORDRES DE GRANDEUR ET EFFETS	17
A quelles sources se vouer ?	17
Les échelles du temps et de l'espace	18
Ce que nous disent les chiffres	19
Ce que ne vous disent pas les commentateurs de chiffres	26
CONCLUSION	28

INTRODUCTION*

Les conséquences économiques et sociales des délocalisations posent un redoutable problème aux économistes : leurs conclusions sont assez largement déconnectées de la perception du problème par les citoyens. Selon le sondage CSA-L'Expansion-France Inter réalisé en octobre 2004, 88% des personnes interrogées considèrent qu'il s'agit d'un « phénomène grave », 70% qu'il s'agit d'un phénomène « durable », enfin 35% que leur « emploi ou celui d'un proche » est susceptible d'être délocalisé.

Les inquiétudes suscitées par les fermetures retentissantes de plusieurs sites industriels sont aujourd'hui relayées par les dirigeants d'entreprises, qui annoncent ne plus souhaiter engager de nouveaux investissements dans les unités de production localisées dans les pays à coût de main d'œuvre élevé. Dans ses négociations avec IG Metall en octobre 2004, la direction de Volkswagen n'a pas hésité à brandir la menace de la délocalisation de 30 000 emplois si une baisse de 30% des coûts sur cinq ans ne pouvait pas être assurée dans les sites allemands, en gelant les salaires pendant deux ans, en flexibilisant les horaires, en modifiant le décompte des temps de travail. Comme en écho, le groupe américain General Motors annonçait 10 jours plus tard la suppression de 20% de ses effectifs en Europe, tandis que Ford annonçait la fermeture de son unité Coventry, en Grande-Bretagne, une usine nous précise la chronique, « [ayant] survécu aux bombardements de la Luftwaffe, à la nationalisation, à la privatisation, à la crise puis au rachat par Ford (...) »¹.

Par ailleurs le fait que les services, traditionnellement considérés comme relativement abrités de la concurrence internationale, puissent à leur tour être importés des pays à bas coût de main d'œuvre, marque les esprits. C'est ainsi que par effet d'accumulation, les inquiétudes légitimes des salariés non qualifiés sont amplifiées par des « cols blancs » subitement confrontés à une concurrence internationale censée leur avoir été jusqu'ici plutôt favorable.

Les politiques, relayant les inquiétudes de la société civile, se sont emparés du dossier. Nicolas Sarkozy (UMP) y voit « une vraie question, un vrai problème pour toutes les économies développées » contestant ainsi les arguments tendant à minimiser le phénomène². Alain Bocquet (PCF) dénonce « un scandale », tandis que Laurent Fabius (PS) ne décolère pas après les économistes à qui il reproche de s'appuyer sur un paradigme dépassé.

La réalité de ces délocalisations est en fait multiforme : la production de moteurs du finlandais Wärtsilä à Mulhouse est délocalisée aux Etats-Unis, tandis que le français Salomon délocalise sa production de snowboards de la Roumanie vers la Chine, en supprimant au passage 20% de ses effectifs savoyards. Renault écrase les prix en fabriquant en Roumanie sa « Logan » destinée aux pays émergents, vendue moitié plus cher en Europe, et se voit accusé par Didier Migaud (PS) d'habiller cette opération en « conte de fées », loin d'une réalité économique beaucoup moins souriante en termes d'emplois³.

* Ce texte prolonge différents travaux récemment réalisés sur les questions de désindustrialisation et d'avenir de l'industrie, en particulier le rapport rapport Fontagné-Lorenzi (CAE) sur le thème « Désindustrialisation, délocalisations » et le rapport « Quel avenir pour l'industrie européenne » pour la DG Commerce de la Commission européenne (CEPII). Ce texte doit beaucoup aux discussions avec Zaki Laïdi qui m'a aidé à affiner l'argumentaire, aux commentaires d'Agnès Chevallier, aux réflexions menées avec Agnès Bénassy-Quéré, Guillaume Gaulier et Hervé Boulhol enfin aux discussions avec Sébastien Jean et Thierry Mayer. Nous sommes également redevables aux nombreux élus, responsables d'entreprises, syndicalistes et journalistes avec qui nous avons eu l'occasion de débattre de ces sujets et qui nous ont suggéré de nombreuses pistes de réflexion. Qu'ils en soient collectivement remerciés, sans que nous les nommions. Nous restons naturellement seuls responsables des erreurs de fait ou d'interprétation.

¹ Les Echos, 20/09/2004.

² Les Echos, 14/10/04.

³ Le Monde, 01/1/2004.

Face à la montée des inquiétudes, tous les arguments de raison peuvent être renversés. Ainsi, l'affirmation selon laquelle les délocalisations ne sont responsables que d'une infirme partie du turn-over sur le marché du travail peut rassurer, ou au contraire inquiéter : les emplois potentiellement affectés par le phénomène de délocalisation seraient un multiple de ce qui est observé aujourd'hui. De même, les statistiques convergeant pour relativiser le phénomène prouveraient que l'on ne dispose pas des bonnes statistiques, ou que la définition utilisée du phénomène est trop restrictive. L'impact des délocalisations en termes d'importations supplémentaires est limité, mais ce seraient les exportations « perdues » du fait des délocalisations qui constitueraient le phénomène majeur. Enfin, ce ne sont même pas les délocalisations qu'il conviendrait de mesurer mais les « non-localisations » en France, dans la perspective d'une compétition des territoires pour attirer une partie de l'activité économique mondiale.

La première partie examine le problème auquel sont confrontés les économistes : résultats statistiques mis en doute, instruments d'analyse contestés, suspicion quant à leur rôle idéologique. La deuxième s'intéressera à la définition même des délocalisations. La troisième tentera d'évaluer le phénomène : nous rappelons les chiffres connus et insistons sur des éléments moins connus, comme le gain potentiel pour les consommateurs. Enfin la conclusion s'intéressera aux réponses possibles.

LE GRAND MALENTENDU

'Pourquoi les requins n'attaquent-ils pas les économistes ? Par courtoisie professionnelle'.

Inscription sur le mur de STMicroelectronics, Rennes. (Unité de production délocalisée à Singapour)

La contradiction entre l'optimisme affiché des économistes voyant dans le phénomène des délocalisations un mouvement de recomposition des activités au niveau international, source de gains potentiels pour tous les pays, et le pessimisme grandissant de la société civile a pu être décrite comme « une opposition météorologique classique entre le front froid des chiffres et de la rationalité économique et le front chaud des douleurs individuelles répercutées dans le champ politique »⁴. En réalité, la position des économistes s'éloigne de la « froide rationalité » qu'on leur oppose souvent, froide rationalité qu'illustrent pourtant certaines affirmations provocatrices, comme par exemple celle postée en avril 2004 sur le site web de l'*Heritage Foundation* : « Les délocalisations sont source d'efficacité : tous les consommateurs profitent de la baisse des prix, y compris ceux qui ont perdu leur emploi du fait de ces délocalisations »⁵.

La progression de la demande intervient dans les pays à bas salaires

L'été 2004 aura été riche en annonces de fermetures d'usines : Kindy à Moreuil, Chaffoteau et Maury à Ploufragan, Vishay General Semi-Conductor à Colmar, soit au total une quinzaine de cas totalisant un millier d'emplois. La logique économique globale des firmes a consisté à appliquer à chaque fois des équations de management très simples, telles que le CQFD (Coût, Qualité, Fiabilité, Délais). Les différentes unités du groupe sont mises en concurrence, afin de remplir au mieux les objectifs globaux de celui-ci. Dans le cas de Vishay, l'usine de Shanghai produisait les mêmes diodes que l'usine de Colmar, à un coût inférieur de 60%⁶.

⁴ Pascal Lamy, Libération, 22/09/04.

⁵ Heritage Foundation : Dix mythes à propos de l'emploi et des délocalisations ; Mythe numéro 8.

⁶ Le Monde, 02/09/04.

Cette rationalité gestionnaire, qui s'accompagne d'une croissance de l'emploi au sein du groupe lorsqu'elle est menée avec suffisamment de détermination, peut pourtant être ressentie très douloureusement au niveau local. Les salariés sont attachés à leur entreprise, admettent difficilement qu'une unité de production dont le plan de charge était assuré soit fermée, et ne mettent pas sur le même plan les bénéfices globaux et les coûts locaux.

Le déplacement de l'unité se fait systématiquement vers de nouveaux sites offrant des coûts de main d'œuvre plus bas ; et ceci que le groupe cherche à abaisser ses coûts où à se rapprocher de la demande, dans la mesure où la progression de la demande mondiale se fait désormais essentiellement dans les pays émergents à bas coûts de main d'œuvre.

Car c'est peut être là l'un des éléments essentiels du changement du paysage économique : pour la première fois, c'est bien dans les régions du monde à bas salaires que la demande progresse vivement, alors que jusqu'ici production et consommation étaient une affaire de pays riches. Dans ce nouveau contexte, la frontière entre investissements à l'étranger pour se rapprocher de la demande et répliquer les unités de production, et investissements de rationalisation de la chaîne de production de l'entreprise multinationale, devient ténue. Alors qu'IBM ou Ford ont investi massivement en Europe dans le passé pour accompagner leur développement, l'histoire se passe désormais ailleurs et ces deux firmes se désengagent.

C'est finalement pourquoi, même si l'impact global reste limité, l'accélération du phénomène est indéniable et son futur prévisible : la plupart des interlocuteurs du monde industriel rencontrés affichent clairement souhaiter implanter leur prochaine unité de production en Chine, en Pologne, ou dans une autre localisation émergente.

C'est également pourquoi l'impact local peut être élevé : les annonces se succédant dans un même bassin de main d'œuvre donnent le sentiment d'un désastre industriel. En Alsace, ce n'est pas simplement de Vishay (fabrication de diodes) dont il s'agit : en plus de cette délocalisation vers la Hongrie et la Chine, ont été annoncés pendant l'été 2004 le cas d'Emtec (cassettes audio et vidéo) à Obenheim, celui de Bourgeois (verres d'optique) à Illkirch, ou encore celui de Milupa (produits lactés), dans une région déjà frappée par la fermeture de ses dernières usines textiles en 2002 et 2003⁷.

L'extension des délocalisations aux services

L'Organisation Mondiale du Commerce définit quatre modalités d'échange international de services : le service franchit la frontière (centre d'appel) ; le consommateur franchit la frontière (tourisme) ; l'entreprise franchit la frontière (implantation d'une société d'assurances) ; enfin les travailleurs franchissent temporairement la frontière (cadres des multinationales, informaticiens issus des pays en développement). Les chiffres avancés par les cabinets de conseil sur les délocalisations dans les services renvoient à la première modalité. Ils ont nourri à la fois les discours anxieux sur les pertes d'emploi et la thèse selon laquelle le Royaume-Uni aurait pris un avantage compétitif décisif dans le domaine de l'industrie financière, en délocalisant plus largement que ses concurrents certaines activités vers des pays à bas coûts de main d'œuvre.

Les premiers postes affectés ont été les téléopérateurs dans les centres d'appel. Ont suivi les emplois de back office, de saisie de données répétitives (comptabilité, paie, etc.), puis de maintenance informatique, enfin des emplois qualifiés comme l'administration de réseaux informatiques, le développement logiciel et aujourd'hui la Recherche et Développement (R&D).

Ainsi, dans l'assurance, *Royal & Sunallinace* se propose de délocaliser 1 200 emplois en Inde en deux ans. Il en va de même d'*Aviva*, premier assureur britannique (près de 5 000 emplois auront été

⁷ Le Monde, 02/09/03.

délocalisés en Inde et au Sri Lanka fin 2005), avec l'objectif de délocaliser à terme un quart de ses emplois au Royaume-Uni⁸. Côté banques, HSBC suit la même politique, avec 4 000 emplois délocalisés entre 2004 et 2006, soit 13% de son effectif britannique.

En France, la délocalisation au Maroc et en Tunisie d'une partie des centres d'appel de SFR et de Wanadoo installés dans des régions françaises en désindustrialisation a montré que cette activité pouvait à son tour être frappée par la concurrence internationale. Il y a donc désormais un élément spécifique concentrant sur les délocalisations dans les services toutes les inquiétudes. On a longtemps raisonné dans un contexte où le commerce international portait principalement sur des marchandises alors que l'accès aux marchés étrangers de services passait dans trois cas sur quatre par une implantation sur place. Sous l'effet conjugué de la chute rapide des coûts de communication, de la relative standardisation d'un certain nombre de prestations de services et de la montée en puissance des services aux entreprises dans les nouveaux secteurs liés aux technologies de l'information, les services deviennent à leur tour délocalisables. Et pour peu qu'aucun obstacle linguistique ne s'y oppose, un pays émergent peut désormais accueillir des délocalisations dans les services, et non plus seulement dans l'industrie.

Si l'impact reste encore limité dans le cas européen, l'accélération des délocalisations de services depuis les Etats-Unis inquiète les américains. Les estimations avancées par le Forrester Research ont été souvent citées : 40% des 1 000 entreprises du classement du magazine Fortune auraient délocalisé une partie de leur activité et 3,3 millions d'emplois pourraient être délocalisés depuis les Etats-Unis dans les 15 prochaines années, entraînant la perte de 136 milliards de dollars de masse salariale. En Europe, 1,2 million d'emplois devraient être délocalisés d'ici 2015 dans les services, essentiellement du fait des firmes installées au Royaume-Uni.

En Europe, le Royaume-Uni et l'Irlande réalisent 70% des importations de services délocalisés, alors que l'Allemagne ou la France y recourent peu⁹.

L'Inde est désormais le premier exportateur mondial de services informatiques devant l'Irlande et les Etats-Unis¹⁰. Ses exportations de services sont ainsi passées du quart à la moitié de ses exportations de marchandises en dix ans.

Les délocalisations affectent aussi les qualifiés

L'irruption de l'Inde dans le génie logiciel, tout comme les centres de recherche implantés à Shanghai, suggèrent qu'il n'est même plus nécessaire d'attirer les cerveaux des pays en développement dans les pays riches. On peut faire directement de la R&D dans les pays à bas salaires : un ingénieur indien coûte beaucoup moins à Bangalore qu'à Palo Alto.

Ainsi, ce ne sont pas seulement les activités jusqu'ici abritées de la concurrence internationale qui s'y trouvent désormais exposées : ce sont aussi les principaux bénéficiaires de la mondialisation, les très qualifiés, bien rémunérés, mobiles et adaptables. Programmeurs informatiques et ouvriers de l'habillement seraient désormais logés à la même enseigne ! Ceci explique probablement que les opinions favorables à la mondialisation au sein des salariés à haut revenu se soient fortement dégradées dans la période récente. Une étude réalisée par l'Université du Maryland montre que la proportion des opinions favorables parmi les salariés gagnant plus de 100 000 dollars est passée de 57% en 1999 à 28% en 2004 aux Etats-Unis. Mais ce sont les moins qualifiés parmi les qualifiés qui sont touchés : si 70 000 programmeurs ont perdu leur emploi de 1999 à 2003 dans l'informatique

⁸ La Tribune, 20/10/04.

⁹ A la fin 2005, 100 000 emplois auraient déjà été délocalisés dans les services au Royaume-Uni, à comparer avec 11 000 emplois en Allemagne, 7 000 en France et 4 000 en Italie. A l'horizon 2015, le Royaume-Uni devrait avoir délocalisé 760 000 emplois dans les services, l'Allemagne 140 000 et la France 98 000. Ce dernier chiffre est corroboré par les travaux du Ministère de l'économie.

¹⁰ Chauvin S., Lemoine F. (2003), L'Inde parie sur les niches technologiques, La Lettre du CEPII, (221).

aux Etats-Unis, 115 000 emplois d'ingénieur logiciel mieux rémunérés ont été simultanément créés. L'ordre de grandeur du phénomène reste donc encore limité : « L'économie américaine crée chaque trimestre beaucoup plus d'emplois qu'elle n'en perdra du fait des délocalisations dans les prochaines décennies »¹¹.

Au-delà du logiciel, la délocalisation touche désormais également la R&D. Selon un cabinet de conseil, plus de la moitié des entreprises interrogées sont « insatisfaites » de leur capacité à maîtriser les délais ou les coûts de développement de nouveaux produits en Europe. Quatre entreprises françaises sur cinq seraient insatisfaites de l'efficacité de leur processus de développement. Les sociétés françaises prévoient ainsi de ne plus dépenser que 56% de leur R&D en Europe à l'horizon 2007¹².

Les délocalisations opèrent donc au cœur même des secteurs modernes, porteurs et sur lesquels les européens doivent compter pour résister à la concurrence internationale.

Les études d'impact diffèrent profondément

Les études d'impact des délocalisations ont été le plus largement effectuées sur les Etats-Unis. Les chiffres varient fortement, les hypothèses de travail sont très différentes, mais la conclusion globale est de relativiser cet impact, dès lors que l'on remet les ordres de grandeur dans une juste perspective.

Le plus facile devrait être de décompter les emplois déjà perdus aux Etats-Unis du fait des délocalisations. Les estimations vont pourtant de un à trois¹³. Remettons maintenant le phénomène en perspective : combien y a-t-il d'emplois aux Etats-Unis ? 140 millions. Combien d'emplois disparaissent aux Etats-Unis chaque année pour être recréés dans une autre activité, toujours aux Etats-Unis ? 15 millions. Ici, nous parlons au maximum de 6 millions d'emplois sur 10 ans, soit 4% du turn-over annuel des emplois.

Que se serait-il passé si les délocalisations avaient été empêchées ?

Tout ceci est peut-être vrai. Mais pour l'ouvrier qui perd son emploi dans une région où plusieurs entreprises ont délocalisé, la relativisation du phénomène lui sera d'un faible secours. D'autant que très souvent, les délocalisations touchent des entreprises qui gagnent de l'argent.

La véritable question est donc en définitive la suivante : « Que se serait-il passé si la délocalisation avait été empêchée ? ». Prenons l'exemple de la fermeture de l'usine d'aspirateurs Electrolux de Västerik, en Suède. Le groupe disposait déjà d'une unité de production en Hongrie employant 3 000 personnes, dans laquelle la production de Västerik sera transférée, entraînant en Suède la suppression de 500 emplois en 2005 alors que l'entreprise n'est pas déficitaire¹⁴. En première analyse on peut penser qu'Electrolux a délocalisé sa production pour augmenter ses profits : la froide logique financière l'emporterait sur toute autre considération. Mais dans cet exemple quelle est la situation alternative ?

Il convient tout d'abord de garder à l'esprit que le constructeur suédois perd des parts de marché. Réorganiser la production sur une base globale et dans les unités les plus récentes, en concentrant les produits banalisés dans les pays à bas coût de main d'œuvre, en rapprochant l'unité de

¹¹ Kirkegaard J.F. (2004), Outsourcing – Stains on the White Collar ? Institute for International Economics working document.

¹² La Tribune, 31/01/05.

¹³ Goldman Sachs annonce une fourchette de 300 000 à 500 000 emplois, et economy.com donne une estimation de 995 000 emplois. L'estimation du coût en emplois des délocalisations futures est tout aussi hasardeuse : Forrester Research annonce 3,3 millions sur 15 ans et Goldman Sachs 6 millions sur 10 ans (van Welsum, 2004 ; GAO, 2004).

¹⁴ Le Monde, 18/05/04.

production du centre de gravité des marchés européens progressifs, peut constituer une réponse appropriée à la survie à terme de l'entreprise. La délocalisation est ici la garantie du maintien d'une partie de l'emploi en Suède. Ne pas le faire conduirait Electrolux à supprimer finalement beaucoup plus d'emplois en Suède. Ainsi, dans certaines industries, l'alternative se résume souvent à fermer l'usine et l'entreprise, où ... fermer l'usine, mais maintenir l'entreprise grâce à une délocalisation.

L'enjeu est finalement : comment maintenir le niveau global d'activité et d'emploi alors que certaines activités ne sont plus compétitives ? Comment en créer d'autres ? Répondre à ces questions ne soulève pas tant le problème des emplois supprimés par les délocalisations, que celui de la capacité d'économies comme la France à se rapprocher du plein emploi.

La querelle des économistes

Le débat sur les délocalisations n'oppose pas uniquement la société civile aux économistes. Il divise également les économistes, même si la plupart d'entre eux se rangent dans le camp des optimistes. Ainsi Gregory Mankiw, dans son *Economic Report of the President* transmis au Congrès en février 2004 affirmait-il : « les nouvelles modalités d'échange international procurent de nouveaux gains, aux consommateurs comme aux entreprises (...). Ces gains ne sont pas différents, dans le cas de nouvelles modalités comme les délocalisations de services, de ceux associés au commerce de marchandises. La délocalisation des services aux entreprises en est un bon exemple.(...) Dès lors qu'un bien ou qu'un service peut être trouvé moins cher auprès d'un producteur étranger, il est logique d'importer ce bien ou ce service, plutôt que de le produire dans l'économie nationale (...). Mais si ce type de commerce procure d'importants bénéfices à la nation prise globalement, la pression de la concurrence internationale peut impliquer des coûts d'ajustements pour certains individus, pour certaines entreprises, pour certaines industries »¹⁵.

Ces affirmations ont soulevé une vive polémique aux Etats-Unis. La réaction du Sénateur démocrate Tom Daschle a été la plus cinglante « Cette semaine, les Américains ont appris quelque chose d'important. La délocalisation des emplois n'est pas accidentelle : c'est la politique de l'Administration. (...) On croirait lire Alice au pays des merveilles. Chaque Etat ou presque perd des emplois industriels, et contrairement aux rêves de l'Administration, cela n'est pas bon. L'Administration fait passer les profits des entreprises avant la préservation de vos emplois. Et la délocalisation de millions d'emplois américains vous frappe comme elle frappe d'innombrables communautés de ce pays. »

Reprise point par point, et indépendamment de la maladresse ou de l'erreur politique, la formulation de Mankiw comporte à la fois des affirmations correctes et des propositions plus risquées.

Le commerce de biens et services bénéficie effectivement aux consommateurs. Mais l'affirmation selon laquelle les gains tirés de l'échange de services sont assimilables aux gains tirés des échanges de biens est plus imprudente, compte tenu des multiples modalités d'échanges de services. Et surtout, les nouvelles formes d'échanges de biens et de services, comprenez le fractionnement des chaînes de valeur ajoutée, ne procurent pas le même type de gains que les formes traditionnelles, et n'ont pas les mêmes effets sur le marché du travail. Enfin l'affirmation selon laquelle il faut acheter à l'étranger tout ce qui est moins cher est une reprise d'un adage erroné d'Adam Smith : il serait difficile pour les Etats-Unis de *tout* acheter en Chine et en Inde et de ne plus rien produire, même si *tout* est moins cher en Chine et en Inde qu'aux Etats-Unis. A trop vouloir éviter les travers de l'extrapolation ou de l'exagération, on court le risque d'avancer des arguments d'autorité.

¹⁵ Mankiw N.G., Forbes K.J., & H.S. Rosen, Testimony before the Joint Economic Committee, Washington D.C., February 10, 2004.

Un prix Nobel dans l'arène

Le débat américain a fait irruption dans la sphère universitaire, plus prompt à se passionner pour les sujets de politique économique que ce que l'on observe en France. Deux poids lourds, Paul Samuelson (Prix Nobel 1970 d'économie) et Jagdish Bhagwati (Professeur à Columbia) se sont jetés dans le débat, en n'hésitant pas à s'exposer à de vives critiques de part et d'autre de la profession.

Ici, c'est un Nobel auteur de contributions décisives ayant structuré la théorie néoclassique du commerce international qui se hasarde à dynamiser la pensée économique standard.

En réalité c'est à David Ricardo, le père de l'avantage comparatif, que notre prix Nobel fait appel de façon surprenante pour remettre en cause la thèse dominante aux Etats-Unis selon laquelle les délocalisations augmenteraient le bien-être américain. Le point à retenir ici est que dans la perspective ricardienne, ce sont les différences internationales de technologie (ou de productivité) qui expliquent les avantages des pays.

L'argument de Paul Samuelson est le suivant¹⁶. Deux pays (Etats-Unis, Chine) ne disposent pas, au départ, de la même technologie pour produire deux biens (ou services). Les Etats-Unis sont relativement avantagés dans le premier bien, la Chine dans le second. Quelques hypothèses classiques de la théorie du commerce international sont nécessaires pour avancer : les biens et des services peuvent faire l'objet d'un commerce entre la Chine et les Etats-Unis, mais les Chinois n'émigrent pas aux Etats-Unis et les firmes américaines n'investissent pas en Chine. La production concurrencée par les importations disparaît dans chaque pays et les ressources se déplacent à cette occasion sans friction vers l'autre activité. Enfin, la concurrence est parfaite sur tous les marchés, le taux de change yuan-dollar permet l'équilibre des balances de paiements et il n'y a ni droit de douane ni coûts de transport. Tout ceci nous éloigne bien entendu du monde réel, mais ne perdons pas de vue que Paul Samuelson est à la recherche d'un argument logique opposable, en l'absence d'une situation contrefactuelle observable, aux travaux statistiques relativisant l'impact des délocalisations. Trois expériences sont proposées.

Le passage d'une situation d'autarcie à celle de libre-échange est l'expérience traditionnelle accompagnant ce type de raisonnement. Un gain apparaît pour les deux pays, qui se spécialisent chacun dans l'activité pour laquelle ils sont relativement le plus efficaces. Les consommateurs, qui peuvent acheter des produits ou services intégrant l'efficacité de production à l'étranger, réalisent un gain de pouvoir d'achat. Parallèlement, les ressources nationales sont employées plus efficacement, ce qui accroît le flux de richesse produite par chaque économie.

Dans une deuxième expérience, un progrès technique apparaît en Chine dans la production où elle avait un avantage initial. Avec la même quantité de ressources engagées dans cette activité, les producteurs chinois produisent plus dans le secteur où ils disposaient dès le départ d'un avantage. Les Etats-Unis gagnent : l'échange international leur permet de bénéficier des gains de productivité chinois.

L'intérêt de la contribution de Samuelson apparaît dans le troisième cas de figure, celui d'un progrès technique apparaissant en Chine dans l'activité où les Etats-Unis étaient initialement avantagés. Les Etats-Unis perdent cette fois-ci. Ce que Samuelson nous dit est donc clair : il existe bel et bien des situations théoriques dans lesquelles l'échange international conduit à des pertes.

Toute l'ingéniosité de la démonstration de Paul Samuelson est de considérer que l'activité numéro 1 correspond à la fourniture transfrontalière de services (en l'espèce les services d'un centre d'appel). L'importation de services depuis la Chine entraîne ici une perte pour les Etats-Unis. L'argument est

¹⁶ Samuelson P.A. (2004) « Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization », *Journal of Economic Perspectives*, 18 (3) : 135-146.

important, puisqu'en restant dans le strict cadre d'analyse classique, Samuelson démontre que l'on peut perdre aux délocalisations : la mondialisation n'est pas toujours bonne à prendre.

Bhagwati contre Samuelson

Pourtant, une grande partie des économistes se rangent derrière Bhagwati et pensent que Samuelson commet ici une erreur de logique. Si le mécanisme envisagé par Samuelson est juste sur le plan théorique, il ne s'applique pas en réalité aux délocalisations¹⁷.

Le professeur de Columbia est didactique. De quoi parle-t-on ? Quels sont les effets en cause ? Que nous disent nos modèles ?

Sur le premier point, Bhagwati rappelle que quatre phénomènes distincts sont généralement regroupés sous l'intitulé des délocalisations. Tout d'abord, la fourniture de services « on-line » depuis l'étranger. Les centres d'appel rentrent dans cette catégorie. La deuxième acception du terme renvoie aux importations en général, supposées détruire des emplois dans le pays importateur. La troisième recouvre les Investissements Directs à l'Étranger – c'est notamment le sens donné au terme dans le programme électoral du candidat John Kerry. Enfin, la montée des compétences en Chine ou en Inde, et la capacité de ces deux pays à se spécialiser sur des activités supposées « réservées » aux pays riches, est souvent assimilée aux trois acceptions précédentes.

S'agissant des phénomènes à analyser, Bhagwati distingue « la taille du gâteau », c'est-à-dire le problème des gains d'efficacité associés à la spécialisation des pays, l'impact sur l'emploi et l'impact sur le pouvoir d'achat des salaires.

Viennent alors les réponses : l'échange international accroît inévitablement la taille du gâteau, change à long terme la nature des emplois mais non leur nombre, et procure *in fine* des gains de pouvoir d'achat des salaires.

Bhagwati présente trois raisonnements justifiant ces affirmations. Dans un premier cas, il n'y a pas d'échange de biens ou de services, mais les progrès de la technologie permettent « d'ajouter » au travail américain du travail étranger « à distance », payé au salaire étranger : il y a gain pour les Etats-Unis, même si les salaires américains baissent. Dans un deuxième cas, l'échange de services est possible : cette délocalisation n'améliore pas nécessairement la situation des Etats-Unis, elle dégrade à coup sûr le pouvoir d'achat du facteur de production importé « on-line », mais le libre-échange reste préférable à la fermeture des frontières pour l'économie américaine dans son ensemble. Mais supposons maintenant, et c'est le troisième cas, que l'activité délocalisée soit initialement non échangeable au plan international ; la délocalisation entraînera alors une augmentation du pouvoir d'achat aux Etats-Unis et les ressources ainsi libérées seront réemployées, à de meilleures conditions, dans les autres secteurs de l'économie.

C'est ici que l'on retrouve Samuelson : les Etats-Unis n'étaient pas initialement exportateurs des services des centres d'appel aujourd'hui délocalisés. Ces services étaient offerts par des employés américains, directement à des consommateurs américains. Bhagwati ne remet pas en cause les conclusions théoriques du prix Nobel : simplement la troisième expérience de Paul Samuelson ne rend pas compte de la délocalisation d'une activité initialement abritée de la concurrence internationale, mais du rattrapage technologique des Etats-Unis dans leur secteur d'exportation, par la Chine, entraînant une disparition de l'avantage comparatif, puisque les producteurs chinois se spécialisent dans le produit pour lequel ils étaient initialement désavantagés.

¹⁷ Bhagwati J., Panagariya J. & Srinivasan T.N. (2004), « The Muddles over Outsourcing », *Journal of Economic Perspectives*, 18 (3).

On est donc loin d'une vision harmonieuse du commerce international. En réalité, le fond du problème porte plutôt sur la capacité des pays riches à maintenir un très haut niveau de revenu dans un monde totalement ouvert, s'ils perdent la main sur le plan technologique.

UNE TENTATIVE DE DEFINITION

'Généralement, les politiciens définissent les délocalisations de façon large, en y intégrant toutes les formes d'importation. Cette approche se résume par l'aphorisme: le commerce international est bénéfique, sauf les importations'

(Bhagwati et al. , 2004, op.cit.)

Le terme de délocalisations est probablement à l'économie ce que l'« état grippal » est à la médecine hivernale : un terme fourre-tout bien commode. Avant de préciser ce que sont les délocalisations, il est donc utile de rappeler ce qu'elles ne sont pas.

De quelques idées erronées

Les délocalisations sont confondues dans le débat public avec la division internationale du travail, avec les investissements directs à l'étranger, avec l'émergence de nouveaux concurrents au Sud.

Division du travail versus délocalisations

L'ouverture des économies permet de tirer parti de deux types de spécialisation.

La première, de nature industrielle, consiste à se spécialiser sur une activité pour mieux échanger avec d'autres: chaussures de sport contre lancement de satellites.

La seconde, apparaissant plutôt entre pays assez similaires, concerne la spécialisation des firmes, au sein des industries, sur la base de la différenciation de leur offre : Peugeot 307 contre Volkswagen Golf.

Aujourd'hui, en raison de l'approfondissement de la division du travail avec les pays émergents, c'est toutefois le premier type de spécialisation qui tend à se développer, ce qui constitue une évolution récente. Nos articles de sport, nos MP3, les écrans plats de nos téléviseurs sont produits dans les pays émergents. Ceci signifie qu'un profond mouvement de spécialisation est à l'œuvre, qui n'est pas nécessairement le résultat de délocalisations. La France ne produit plus de téléviseurs à tube cathodique, mais n'a pas su produire de téléviseurs à écran plasma. Les imprimantes à jet d'encre et autres appareils photo numériques sont payés avec nos exportations de Beaujolais Nouveau ou de bateaux de plaisance.

Il est donc important de dissocier ce qui relève de la division internationale du travail en général, de ce qui correspond aux délocalisations. Les importations en provenance des pays émergents représentent beaucoup plus que le résultat de nos délocalisations : l'importation d'électro-ménager par Chaffoteau et Maury, de matériel de sport par Lafuma ou de chaussettes par Kindy, suite à des délocalisations, ne représente qu'une part limitée d'un plus vaste ensemble de flux d'échanges.

Investissement direct versus délocalisations

La distinction entre investissements à l'étranger et délocalisations est souvent mal comprise, entraînant une utilisation fantaisiste de certains chiffres. L'investissement à l'étranger a en fait des caractéristiques assez éloignées des délocalisations, que nous pouvons résumer en cinq points :

- Les investissements directs ne se font pas majoritairement dans l'industrie mais dans les services, afin d'accéder aux marchés ;
- Les investissements à l'étranger des pays industrialisés sont dirigés pour environ 80% de leur valeur vers d'autres pays industrialisés ; du même coup les pays investisseurs sont aussi des pays d'accueil et le solde net des investissements entrants et sortants représente un faible pourcentage de l'investissement domestique au Nord (à l'exception des années 1999-2001, en raison d'une vague de fusions-acquisitions transfrontalières) ;
- Les investissements étrangers en direction des pays émergents sont concentrés en Chine ; or, ces investissements sont surestimés pour permettre à des firmes chinoises de bénéficier d'avantages consentis aux investisseurs étrangers ;
- Un examen des sources d'investissement dans les pays émergents confirme l'importance des financements locaux en regard de l'investissement direct étranger entrant. Ce n'est donc pas l'investissement étranger, et a fortiori ce ne sont pas les délocalisations, qui expliquent principalement la progression des capacités de production des pays émergents.

Finalement, tous les investissements directs ne se font pas dans l'industrie, tous les investissements dans l'industrie ne sont donc pas des délocalisations, et les délocalisations peuvent prendre des formes plus souples (sous-traitance, fourniture) n'impliquant pas de mouvements de capitaux. Cela ne signifie pas que l'investissement à l'étranger n'a pas d'impact.

En effet, la stratégie globale des firmes consiste désormais à fractionner le processus de production en localisant les segments de valeur ajoutée en fonction des avantages procurés par chaque site. Les activités de création, d'organisation de distribution et d'innovation restent essentiellement localisées au Nord ; les activités de fabrication, quant à elles, tendent à être localisées dans les pays émergents, et ceci se fait à chaque fois que de nouvelles unités de production doivent répondre à l'accroissement de la demande mondiale. Enfin, des filiales de services localisées à proximité des marchés assurent la diffusion des biens industriels. Cette division internationale du travail est susceptible d'avoir des effets importants sur l'emploi puisqu'elle pousse à son terme la logique d'exploitation des différences de coûts, en l'appliquant au sein des chaînes de valeur ajoutée industrielle, plutôt qu'entre celles-ci. Nous reviendrons sur ces différents mécanismes dans un moment.

Croissance des pays émergents et délocalisations

Une rupture brutale a été observée dans la division internationale du travail au tournant des années 2000, rupture parfaitement perceptible si l'on analyse les chiffres du commerce international sur la période 1995-2002¹⁸. Les pays émergents constituent aujourd'hui le moteur du commerce international : ils ont contribué à hauteur de 53% à la croissance des exportations mondiales (en volume) et à hauteur de 43% à celle des importations mondiales sur la période 1999-2002. Or cette progression a été largement obtenue sur les marchés du Nord. Le Nord n'a quasiment pas su bénéficier de cette croissance des débouchés au Sud, tandis que le Sud a fortement progressé sur les marchés du Nord.

¹⁸ Cheptea A., Gaulier G. & Zignago S. (2004) « Marché mondial : positions acquises et performances », La Lettre du CEPII n° 231.

Ces évolutions, dont on perçoit la manifestation dans notre quotidien de consommateur, ne doivent pas être confondues avec les délocalisations, même si les délocalisations (européennes, japonaises ou encore américaines) dans les pays émergents renforcent cette évolution. Les grandes masses de l'économie mondiale se modifient, et avec elles le contenu de notre panier de consommation.

Les trois définitions des délocalisations

Au sens strict : le déménagement d'usine

La délocalisation se définit au sens strict comme la fermeture d'une unité de production en France, suivie de sa réouverture à l'étranger, en vue de réimporter la production de cette unité ou de fournir des marchés étrangers. Il s'agit en quelque sorte d'un « déménagement » de l'unité de production.

Cette définition est explicitement adoptée par le récent rapport du Sénat sur les délocalisations¹⁹, envisageant en outre la possibilité que la nouvelle unité de production ne fasse plus partie du périmètre de l'entreprise: « les délocalisations sont une des formes de la transformation du tissu économique dans un contexte de mondialisation. Les délocalisations au sens strict peuvent être définies comme le transfert, par un investissement direct à l'étranger, de tout ou partie de l'appareil productif afin de réimporter sur le territoire national l'essentiel des biens produits à moindre coût. La sous-traitance internationale, qui correspond également à un transfert d'activité, mais sans investissement, est parfois mise sur le même plan. Les délocalisations doivent notamment être distinguées des autres investissements internationaux, qui visent pour l'essentiel à desservir de nouveaux marchés. »

Au sens large : la localisation d'une partie de la chaîne de valeur dans un pays à bas salaires

Le problème est que cette définition n'est pas opérationnelle dans la mesure où elle ne correspond à aucune catégorie statistique. En réalité, de nombreuses études statistiques s'appuient globalement sur un critère simple : celui de l'importation. Même si d'autres indicateurs peuvent être utilisés (en termes d'emploi, d'activité, d'investissement), c'est bien le retour du bien (du service) dans la chaîne de valeur ajoutée nationale qui constitue le critère ultime.

Si la firme fractionne sa chaîne de valeur ajoutée en faisant appel à des fournisseurs étrangers, ou encore à des fournitures importées depuis ses filiales, il y aura bien délocalisation dès lors que le fournisseur sera localisé dans un pays émergent ou à bas salaires. Ce sera également le cas si la firme industrielle fabrique (ou sous-traite) dans les mêmes pays des produits finis pour les importer et les revendre en l'état, dans la mesure où la chaîne de valeur s'étend de la conception du produit à sa commercialisation.

La délocalisation, entendue au sens large, c'est alors l'approvisionnement d'une firme nationale non commerciale auprès de ses filiales ou auprès de sous-traitants étrangers localisés dans des pays à bas salaires.

Par contre l'importation de produits en provenance des pays émergents par un importateur, ou les approvisionnements d'une grande surface dans un pays émergent pour garnir les linéaires de jouets en fin d'année ne sont pas des délocalisations.

Les importations en provenance des pays de délocalisation

Une dernière définition consiste à s'intéresser aux importations industrielles en provenance des pays émergents ou plus généralement des pays à bas salaires.

¹⁹ Grignon F. (2004), La délocalisation des industries de main-d'oeuvre, Rapport d'information du Sénat, 374, mai.

On prend alors une définition plus large, puisque les achats des centrales d'achat (les approvisionnements de Carrefour en Pologne) et autres intermédiaires (les importations d'appareils photos Canon) sont prises en compte, de même que les importations les plus classiques.

L'intérêt de cette approche moins rigoureuse est de fournir une limite supérieure des effets pour laquelle on dispose d'une information statistique fiable, exhaustive et sur longue période. Si les ordres de grandeur obtenus avec cette méthode sont modestes, a fortiori l'impact macro-économique des délocalisations le sera également.

ORDRES DE GRANDEUR ET EFFETS

'Les délocalisations sont source de controverses, dans la mesure où les emplois délocalisés sont immédiatement visibles, alors que les effets positifs, comme la création d'autres emplois dans d'autres secteurs, ou le surplus de croissance économique, sont moins visibles, plus diffus, et généralement moins immédiats.'

United States Government Accountability Office²⁰

Donner des ordres de grandeur des délocalisations et de leur impact est un exercice moins difficile qu'il n'y paraît. Certes les définitions divergent, les statistiques sont imprécises et les méthodes imparfaites, mais tous les ordres de grandeur convergent pour relativiser le phénomène « massif » suggéré par l'accumulation d'exemples médiatisés.

A quelles sources se vouer ?

Plusieurs sources statistiques peuvent être mobilisées.

- Les biens importés se retrouvent dans les statistiques douanières, qui renseignent sur le pays de provenance. On peut également, en utilisant des données individuelles, déterminer si les entreprises importatrices sont ou commerciales. On peut enfin déterminer si l'importation se fait ou non en provenance d'une filiale du même groupe.
- Les importations de services sont identifiées en balance des paiements ; on s'intéresse alors aux services aux entreprises et aux services informatiques. Ces données sont moins détaillées et moins fiables, et dans certains cas ne donnent pas d'information sur le pays d'origine.
- Les données individuelles de firmes multinationales renseignent sur l'emploi et l'activité par pays.
- Enfin les séries d'investissement direct donnent une information très imparfaite sur les implantations à l'étranger : ces données intègrent les prêts, les fusions acquisitions, posent des problèmes de classification sectorielle, de définition du pays investisseur, de valorisation des stocks...

La « traçabilité » des délocalisations dans les différentes statistiques dépend finalement des formes prises par ce mouvement, et naturellement de la définition qu'on en retient. Ce point a été étudié le plus clairement dans un rapport pour le Congrès américain²¹. Si une entreprise nationale interrompt une activité (fabrication, comptabilité) et y substitue un achat à l'étranger, il y a délocalisation mais pas investissement direct. Les statistiques d'importation de biens ou de services repèrent cet accroissement des importations mais ne renseignent pas directement sur le fait qu'il s'agit d'une

²⁰ United States Government Accountability Office (2004), « Current Government Data Provide Limited Insight into Offshoring of Services », Report to Congressional Requesters, GAO 04-932.

²¹ GAO, 2004, op.cit..

délocalisation. Si l'entreprise remplace au contraire sa production locale par une production dans une nouvelle filiale à l'étranger, les statistiques d'investissement direct enregistrent ce phénomène, de même que les statistiques douanières ou de balance des paiements, de même que les données individuelles de firmes relatives aux échanges, à l'activité à l'étranger ou encore à l'emploi.

Les échelles du temps et de l'espace

On doit toutefois garder à l'esprit les différences d'échelle des variables ou des effets lorsque l'on interprète ces résultats.

Temps court – Temps long

Une première distinction doit être faite entre temps court et temps long. A long terme, une fois les ajustements réalisés, au niveau de l'économie dans son ensemble les ressources libérées par les délocalisations seront réemployées dans des emplois plus efficaces, et le pouvoir d'achat distribué aux consommateurs permettra de reporter leur consommation sur d'autres catégories de biens ou services, et les effets globaux seront positifs. Les firmes, de leur côté, gagneront en compétitivité et verront s'ouvrir de nouveaux marchés, tandis que l'enrichissement des pays d'accueil de ces délocalisations ne manquera pas d'ouvrir de nouveaux débouchés et de réduire la pression concurrentielle.

Il n'en reste pas moins qu'à plus court terme, et le court terme durera d'autant plus longtemps que les rigidités économiques seront fortes, les salariés qui ne manqueront pas de perdre leur emploi doivent être reconvertis, et devront bénéficier de transferts.

On a vu sur les trente dernières années qu'il n'était pas toujours facile de réemployer les contingents importants de salariés non qualifiés libérés par une industrie intensive en travail non qualifié du textile d'habillement. Que les délocalisations touchent aujourd'hui les qualifiés, et non plus seulement les non qualifiés, comme nous l'avons noté, est finalement une bonne nouvelle ; car ils peuvent plus facilement retrouver un emploi. Toutefois, et l'on a ici une explication supplémentaire de la forte sensibilité de l'opinion publique aux délocalisations, se pose en France un problème plus général de création d'emplois, de tous niveaux de qualifications. Ce problème global, qui a avant tout des causes internes, nous éloigne des raisonnements au plein emploi. Les salariés dont l'emploi a été délocalisé s'inquiètent avant tout de la perspective de retrouver un emploi, dans une économie à faible « fluidité » et à croissance réduite. Ceux dont l'emploi est potentiellement délocalisable partagent cette inquiétude.

Micro – Macro ; National - Régional

La deuxième distinction doit être faite entre micro-économie et macro-économie.

Au niveau de l'économie dans son ensemble, les effets positifs dont nous venons de parler l'emportent. Depuis un demi-siècle, la France s'est massivement ouverte à la concurrence internationale, d'abord européenne puis mondiale, et cela n'a pas empêché, cela a même stimulé, une forte progression de la richesse par habitant.

Au niveau micro-économique, les ajustements peuvent toutefois être beaucoup plus marqués : les activités concurrencées par les importations périclitent, les entreprises sous-compétitives disparaissent, enfin des pans entiers d'activité sont abandonnés au sein même des entreprises compétitives.

Ainsi, selon le niveau auquel les effets sont mesurés, les effets positifs de compensation assurant un impact finalement positif de l'ouverture seront ou non suffisants. Ce point a été mis en évidence

quant à l'impact des investissements directs étrangers sur les exportations²². Au niveau de l'unité de production, servir un marché étranger par l'investissement à l'étranger plutôt que par la production dans cette unité locale pour l'exportation ne revient pas au même. Au niveau de l'entreprise toute entière, la présence à l'étranger renforce la compétitivité et la thèse de la substitution de la production à l'étranger à la production nationale est déjà moins recevable. A fortiori, au niveau de la branche, ou au niveau de l'économie dans son ensemble, présence à l'étranger et exportation sont plutôt complémentaires.

Il en va de même pour l'impact spécifique des délocalisations : les estimations économétriques réalisées sur les Etats-Unis et le Royaume-Uni²³, montrent que la progression de la délocalisation des services n'est pas associée à une moindre croissance de l'emploi dans les activités consommatrices de ces services, dès lors que les secteurs d'activité pris en compte sont suffisamment agrégés (78 ou 96 secteurs selon le pays). Au contraire, une analyse plus fine (450 secteurs aux Etats-Unis), fait apparaître un effet négatif.

Suivant la même logique, les effets des délocalisations au niveau national ne doivent pas être confondus avec leurs effets au niveau régional. Les régions étant plus spécialisées que les pays auxquels elles appartiennent, les effets des délocalisations seront nécessairement plus marqués au niveau régional. Ce point est renforcé par les différences de dotations en ressources des régions, ou des espaces locaux à l'intérieur des régions. On va voir dans un instant que le degré d'exposition aux délocalisations est fortement différencié selon les types d'occupation : du même coup certains bassins de main d'œuvre sont beaucoup plus vulnérables que d'autres.

Statique – Dynamique

La dernière opposition devant être faite est entre statique et dynamique, sans que l'on puisse dire a priori si la prise en compte de la dimension dynamique fait pencher la balance du bon ou du mauvais côté.

Les effets statiques en termes d'emploi peuvent être négatifs, et les effets dynamiques, une fois l'entreprise réorganisée autour de son cœur de compétences, très positifs.

Certains effets dynamiques peuvent au contraire être négatifs : ce sera le cas à chaque fois qu'un donneur d'ordre entraîne dans son sillage ses sous-traitants dans sa délocalisation ; ce sera également le cas si la délocalisation de plusieurs entreprises dans un même domaine d'activités ou dans une même région fait perdre aux entreprises n'ayant pas suivi les externalités positives d'agglomération dont elles bénéficiaient auparavant.

Ce que nous disent les chiffres

S'il n'existe pas d'analyse statistique exhaustive de l'impact sur l'emploi des délocalisations au sens strict, les travaux disponibles convergent vers une double conclusion : l'impact macro-économique des délocalisations reste limité quant au nombre d'emplois et au volume de production concerné. Leur impact sur les qualifications est net, et orienté dans le sens prédit par la théorie du commerce international, à savoir celui d'une plus grande qualification et d'une complexification des tâches non délocalisées. Ces conclusions sont obtenues à la fois pour les délocalisations industrielles et celles de services.

²² Fontagné L. (1999), "Foreign Direct Investment and International Trade: Complements or Substitutes?", STI Working Paper: 1999-3, OECD-DSTI.

²³ Amiti M., Wei S.J. (2004), « Fear of Service Outsourcing: is it Justified? », NBER Working Paper: 10808.

Les importations en provenance des pays émergents représentent une part minime de nos échanges

Nous nous intéressons ici à notre troisième définition, la plus englobante, des délocalisations. L'idée selon laquelle les pays émergents représentent une part très importante de nos importations, suggérée par un rapide examen de la provenance de nombreux biens de consommation, est en fait erronée. La France a importé en 2004 pour 354 milliards d'euros de marchandises, dont 220 milliards en provenance de l'UE25 : le commerce extérieur français s'effectue donc pour plus de 60% avec d'autres membres de l'Union européenne. Notre principal fournisseur est l'Allemagne, suivie de l'Italie, de la Belgique-Luxembourg, de l'Espagne et du Royaume-Uni. Les Etats-Unis, premier fournisseur non européen, nous vendent trois fois moins que l'Allemagne. Les importations en provenance de Chine représentent la moitié de celles en provenance d'Italie, celles en provenance d'Inde sont trente fois plus faibles que celles en provenance d'Allemagne. Toute l'Asie vend à la France moins que la Belgique et l'Espagne réunies. Enfin notre déficit commercial vis-à-vis de l'Allemagne reste supérieur à celui vis-à-vis de la Chine.

Les pays émergents fournissent donc encore une part limitée de nos importations, même si cette part progresse rapidement. Les importations liées aux délocalisations ne représentent quant à elles qu'une petite part de cette fraction limitée de nos échanges. On est loin de flux massifs et l'impact est nécessairement limité sur notre économie. Si par exemple toutes les importations de Chine étaient considérées comme des délocalisations (nous avons vu que cela est erroné), elles représenteraient 1% du PIB national. En termes absolus, l'impact direct de ces nouvelles concurrences est donc limité, compte tenu des ordres de grandeur en cause : moins de 10% des échanges français se font avec les pays émergents.

Toutefois, la dynamique récente est défavorable. La part des émergents dans les exportations industrielles française a reculé de 1 point de pourcentage sur les dix dernières années : la France a ainsi supporté l'effet de concurrence des pays émergents, sans tirer parti de l'effet de demande compensateur.

Les investissements directs français dans les pays émergents sont extrêmement limités

Le stock total d'investissements français à l'étranger s'élève à 558 milliards d'euros (fin 2002). Les Etats-Unis sont le pays dans lequel les entreprises françaises ont le plus investi : un quart de leurs investissements cumulés à l'étranger. La zone euro représente 40% du total, avec comme principales destinations la Belgique, le Luxembourg, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne. A nouveau, mis à part les Etats-Unis, l'ouverture de l'économie française concerne d'abord l'Europe. Le principal pays émergent dans lequel les entreprises français ont investi jusqu'ici est le Brésil : il représente 1% du stock d'investissements à l'étranger. La Chine compte pour 2 milliards, un montant similaire au Maroc ou à l'Argentine, ou encore 20 fois moins que les Pays-Bas. Le stock cumulé des investissements français en Chine représente le montant de l'investissement réalisé en France entre le 1^{er} et le 3 janvier de l'année. On est loin d'un départ massif de nos entreprises.

L'impact théorique sur le marché du travail des importations en provenance des pays émergents

Les délocalisations sont un aspect d'une question plus large, celle de l'impact des échanges avec les pays du Sud sur l'emploi. C'est ici que notre troisième définition, plus englobante, mérite d'être mobilisée. Du coup la question devient : peut-on, dans une économie ouverte, maintenir les emplois et les salaires face à la concurrence des pays à bas coût de main d'œuvre ? Pour répondre à cette question, un bref détour par la théorie du commerce international est nécessaire, tant son contenu est généralement caricaturé par les commentateurs.

Dans l'approche traditionnelle des théories du commerce international, l'ouverture d'une économie lui apporte un gain, mais a en retour d'importants effets redistributifs entre ses agents. Dans sa

version élémentaire à deux facteurs de production (travailleurs qualifiés et non qualifiés par exemple), deux produits échangeables et deux pays (Nord et Sud), on montre que l'économie relativement largement dotée en travail qualifié (le Nord) qui échange avec un pays dans une situation symétrique (le Sud) va voir la situation de ses qualifiés s'améliorer et celle de ses non-qualifiés se dégrader. Dans le même temps, un gain est tiré du déplacement des ressources vers les emplois relativement les plus efficaces. La perte des non-qualifiés étant inférieure au gain des qualifiés, il y a un gain net pour l'économie. Ceci ne signifie pas que tous les agents soient dans une meilleure situation après ouverture au commerce, puisqu'il n'existe ni mécanisme redistributif automatique, ni incitation pour les gagnants à indemniser les perdants²⁴.

Ainsi, la baisse des prix des biens dont la production est délocalisée puis importée devrait entraîner une baisse des rémunérations des travailleurs non qualifiés dont les services sont concurrencés par le travail à bas coût contenu dans les importations.

Cet effet, dit « Stolper-Samuelson », est toutefois amorti, dans le monde réel, par différentes considérations. Tout d'abord, on l'a vu, les importations en provenance des pays à bas salaires représentent une fraction limitée de nos échanges et a fortiori du PIB national. Ensuite une grande partie du travail non-qualifié est employée dans des secteurs non concurrencés par la concurrence internationale (caissières, livreurs de pizza,...). Enfin la spécialisation est fréquemment complète (arrêt de la production en France des biens importés), et les importations ne concurrencent plus personne. Plus généralement, introduire l'imperfection de la concurrence, qui permet de vendre des produits différenciés à des prix différents, et surtout les écarts internationaux de technologie, conduit à nuancer ce principe général : les écarts internationaux de technologie et de productivité par tête déterminent finalement les écarts de revenu par tête²⁵.

Ces mécanismes ne sont pas spécifiques à la question des délocalisations. Ce que nous dit en supplément la théorie du commerce international dans ses développements récents, est qu'il y a un impact spécifique des délocalisations, lié au fractionnement des chaînes des valeurs²⁶ : ce type d'importations a le même effet sur le marché du travail qu'un progrès technique économisant le travail non-qualifié. Il peut enfin y avoir des effets indirects de la pression concurrentielle du Sud, non pris en compte ici. Nous y reviendrons lorsque nous poserons la question : « les économistes se sont-ils trompés ? ».

L'impact direct des délocalisations sur notre marché du travail est négligeable

Il est maintenant temps de procéder au chiffrage. Ce qui suit sera mieux compris en indiquant que faute de s'intéresser aux quantités de travail qualifié et non qualifié contenues dans le panier de consommation des ménages de l'économie nationale, comparées à la dotation nationale en travail de chacun des deux types, comme cela devrait être fait en toute rigueur, on comptabilise le nombre d'emplois dans les exportations et les importations nationales. Les emplois contenus dans les importations sont alors considérés comme des emplois « perdus » du fait de la concurrence internationale, et les emplois contenus dans les exportations des emplois « gagnés ».

Première idée, le contenu en emplois des importations en provenance des pays en développement est plus élevé que celui des exportations à destination de ces pays, conformément à une logique

²⁴ Verdier T. (2004), Socially Responsible Trade Integration: A Political Economy Perspective, CEPR Discussion Paper: 4699.

²⁵ Trefler D. (1993), International Factor Price Differences: Leontief Was Right Journal of Political Economy, 101, (6): 961-87 ; Feenstra R. C., A. Rose (2000), Putting Things in Order: Trade Dynamics and Product Cycles, Review of Economics and Statistics, 82(3): 369-82.

²⁶ Feenstra, R. C., Hanson G.H. (1996), Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality, American Economic Review, 86, (2): 240-45.

d'avantage comparatif²⁷. Toutefois, si le commerce avec le Sud est équilibré, l'impact sur le marché du travail ne peut être que négligeable compte tenu du poids encore limité du Sud dans nos échanges : le solde "comptable" des emplois incorporés aux flux de commerce est négatif mais inférieur à 1% de l'emploi industriel.

Deuxième idée, si la distinction entre qualifiés et non qualifiés permet de vérifier que les seconds sont les plus touchés, seule la prise en compte du déséquilibre des échanges extérieurs peut conduire à un impact négatif beaucoup plus élevé pour les moins qualifiés. C'est le cas aux Etats-Unis en raison de leur déficit commercial chronique, notamment vis-à-vis de la Chine²⁸.

Ces calculs de « contenu en emploi » sont toutefois critiquables, même s'ils permettent de tracer la frontière entre les arguments fondés sur des ordres de grandeur raisonnables et les affirmations dogmatiques. En réalité, un emploi contenu dans les importations n'est pas un emploi perdu, contrairement à l'intuition, mais un emploi déplacé d'une activité dans une autre. La prise en compte de l'ensemble des interactions entre marchés et entre économies, dans une perspective de plein emploi, confirme que l'impact sur le marché du travail est limité, même s'il est négatif pour les salariés non qualifiés²⁹.

Les données individuelles de firmes multinationales confirment l'importance limitée des délocalisations

Une autre méthode donnant des ordres de grandeur utiles consiste à utiliser des données individuelles de firmes multinationales relatives aux évolutions de l'emploi, des qualifications, ou des échanges intra firmes.

Le US Bureau of Economic Analysis s'est intéressé aux firmes multinationales américaines³⁰, qui réalisent directement 58% des exportations et 37% des importations des Etats-Unis. Est-ce à dire pour autant que les réimportations après délocalisations sont massives ? Pas nécessairement. Si l'on s'intéresse à la destination de la production des filiales à l'étranger de ces firmes, on trouve que 64% des ventes se font sur le marché local (là où sont implantées ces filiales à l'étranger) ; 25% des ventes se font à l'exportation vers d'autres pays que les Etats-Unis. Les importations vers les Etats-Unis suite aux délocalisations ne représentent finalement que 11% de la production de l'ensemble des filiales étrangères et seulement 2% des ventes de ces firmes aux Etats-Unis, un pourcentage constant depuis dix ans.

Enfin, s'il est vrai que l'emploi dans les filiales à l'étranger augmente depuis la fin des années 1980 relativement plus vite que l'emploi aux Etats-Unis au sein des firmes multinationales américaines, au contraire, en termes absolus, l'emploi aux Etats-Unis a augmenté plus rapidement dans ces firmes (+4,7 millions entre 1988 et 2002) que dans leurs filiales à l'étranger (+3,5 millions).

En Europe, les firmes multinationales suédoises ont été également très étudiées, notamment en raison de leur internationalisation extrême : les firmes suédoises emploient depuis 1998 la majorité de leur effectif en dehors de Suède. Mais rien à voir avec les délocalisations puisque l'essentiel de leur effectif à l'étranger est employé aux Etats-Unis et dans le reste de l'Europe. Toutefois, selon l'objectif de l'implantation à l'étranger, l'impact sur l'emploi local sera différent. Le fractionnement

²⁷ Jean S. (2001), Les effets de la mondialisation sur l'emploi dans les pays industrialisés : survol de la littérature existante, Document OCDE DSTI/EAS/IND/SWP/(2001)7 ; Bonnaz H., Courtot N., Nivat D. (1995), La balance en emplois de la France avec les pays en développement, Economie et Statistique, (279-280): 13-34.

²⁸ Borjas G.J., Freeman R.B., Katz L.F. (1991), On the Labor Market Effects of Immigration and Trade, NBER Working Paper: 3761.

²⁹ Cortes O., Jean S. (1997), Commerce international, emploi et productivité, Travail et Emploi, (70): 61-79.

³⁰ Mataloni (2004), Patterns of Productions and Employment by U.S. Multinational Companies, Working Document, OECD, DSTI/EAS/IND/SWP(2004) 12, November.

des chaînes de valeur au niveau international s'accompagne d'une élévation du niveau de qualification dans la maison mère suédoise, un phénomène qui n'est pas observé lorsqu'il s'agit d'une implantation visant à accéder au marché local³¹.

En France le Ministère de l'Industrie a quantifié l'importance des importations de biens manufacturés effectuées directement par les entreprises françaises en provenance des pays à bas salaires, considérés comme « pays de délocalisation ». Ces pays regroupent les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) (donc les nombreux membres de l'UE25), l'Amérique Latine et centrale, l'Asie hors Japon, l'Afrique (hors Afrique du Sud), le Proche Orient et le Moyen Orient³².

Selon une perspective globale englobante, la part des importations en provenance des « pays de délocalisation » dans les importations manufacturées des entreprises industrielles et de services a augmenté de moitié en dix ans, passant de 12% à 18% entre 1993 et 2003. L'accélération est forte, même si cette part reste limitée ; et surtout, tout ne correspond pas à une délocalisation dans ce total comme nous l'avons vu plus haut (exemple : les approvisionnements de Carrefour en Pologne).

Les importations correspondant à l'idée de délocalisations au sens de notre deuxième définition se limitent à celles réalisées par les seules entreprises industrielles, soit seulement 20 milliards d'euros ou encore 16% des importations industrielles réalisées directement par ces entreprises. Et seulement une partie de ces importations sont intragroupe, c'est-à-dire en provenance de leurs filiales à l'étranger localisées dans les pays de délocalisation. Le reste est acheté auprès de partenaires hors du périmètre des groupes, notamment de sous-traitants. Ces importations directes représentent moins de 3% de la production industrielle française. Nous obtenons finalement une borne haute du phénomène : sur 14 euros d'importations industrielles en France, un seul euro serait le fait de délocalisations au sens large.

5% des entreprises françaises ont une relation de sous-traitance importante avec un pays de délocalisation

L'enquête sur les relations inter-entreprises réalisée en France apporte un éclairage complémentaire, à la fois qualitatif et quantitatif, à la question des délocalisations, en s'intéressant précisément à ces relations avec des partenaires à l'extérieur des groupes. On recense alors les importations intermédiaires en provenance d'un partenaire étranger³³. L'enquête demande aux entreprises de décrire leurs trois principales relations de sous-traitance, celles qu'elles considèrent comme « stratégiques ».

Une entreprise sur huit de plus de 20 salariés a une relation de sous-traitance qu'elle considère importante avec un sous-traitant localisé à l'étranger. Ces 20 000 entreprises sont généralement de grands donneurs d'ordre dans les secteurs de l'automobile, des composants électroniques, de l'aéronautique, de la pharmacie, de l'habillement et de l'équipement du foyer : elles représentent 22% du chiffre d'affaire de l'industrie manufacturière. Ces entreprises confient 10 milliards d'euros de sous-traitance à l'étranger, sur un total de 14 milliards de sous-traitance confiée.

Mais si l'on s'intéresse aux entreprises annonçant que leurs trois sous-traitants principaux sont à l'étranger, on ne trouve plus que 1% des entreprises concernées (il y en a moins de 250), appartenant aux secteurs de l'habillement et des équipements du foyer. On peut enfin approcher les

³¹ Strandell A.C. (2004), Multinational Enterprises in Sweden : Impact on Employment, Productivity and R&D, Working Document, OECD, DSTI/EAS/IND/SWP(2004)17, November

³² de Gimel L. (2005), Repères quantitatifs sur les délocalisations industrielles à partir des relations extérieures avec les pays émergents ou à bas salaires, in Fontagné L. et J.H. Lorenzi, Désindustrialisation, délocalisations, Rapport du CAE, (55) :163-187

³³ SESSI, 2004-b, Sous-Traitance Internationale, l'expérience française, OCDE, Groupe de travail sur les statistiques, DSTI/EAS/IND/SWP(2004)13

délocalisations en s'intéressant aux seuls sous-traitants localisés dans les pays à bas salaires. On ne trouve que 5% des entreprises françaises de plus de 20 salariés ayant au moins une relation de sous-traitance importante avec ces pays. Ces entreprises appartiennent aux secteurs de l'habillement et de l'équipement du foyer, au textile, aux composants électriques et électroniques et à la métallurgie. Elles confient globalement environ 10 milliards d'euros de sous-traitance internationale aux pays à bas salaires.

Lors de restructurations d'entreprises, 5% des licenciements sont dus à des délocalisations

Aux Etats-Unis, le Bureau of Labour Statistics collecte les données sur les licenciements et leurs causes immédiates. Il apparaît, début 2004, que 5% des licenciements sont provoqués par des délocalisations.

Le même type de calcul peut être fait au niveau européen. Sur les quelques 1 500 restructurations d'entreprises recensées par le European Monitoring Center on Change du 1^{er} janvier 2002 au 15 juillet 2004, les délocalisations ne représentent que 7% des opérations et seulement 5% des emplois supprimés (un chiffre identique à celui des Etats-Unis, donc), soit 37 000 emplois perdus à l'occasion de 104 opérations de restructuration ayant entraîné une délocalisation au sens strict.

En moyenne, une délocalisation d'entreprise européenne détruit donc 350 emplois, ce qui est moins qu'une opération moyenne de restructuration ne donnant pas lieu à une délocalisation (550 emplois). Les cas de fermeture suivis de sous-traitance internationale ne représentent que 1% des restructurations et 2% des emplois supprimés.

La France conserve le dixième excédent mondial dans les services délocalisables

Les importations « services aux entreprises » et « services informatiques » sont enregistrées dans les balances de paiements, ce qui rend possible les comparaisons internationales. Cela permet également la comparaison des importations de services délocalisés avec les exportations des mêmes services, pour chaque pays : la France importe et exporte des services informatiques, par exemple.

Le FMI a réalisé ce type de calcul³⁴. Si les Etats-Unis sont bien le premier importateur mondial de services aux entreprises (40 milliards de dollars en 2002), l'Allemagne est à égalité. La France devance le Royaume-Uni. S'agissant des importations de services informatiques, l'Allemagne devance de très loin les autres pays (6 milliards, contre 2 milliards pour le Royaume-Uni et le Japon et encore moins aux Etats-Unis ou en France). Si l'on raisonne en termes de solde, les surplus les plus importants en matière de services informatiques sont obtenus par l'Irlande, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, des déficits élevés étant enregistrés au Brésil, au Japon, en Allemagne ou encore ... en Chine. Et en matière de services délocalisables en général, les surplus les plus élevés au niveau mondial sont les deux pays délocalisant le plus : Royaume-Uni (24 milliards de dollars) puis Etats-Unis (22 milliards). La France conserve le dixième excédent mondial (2 milliards), derrière des pays comme Hong Kong (15 milliards), ou l'Inde (7 milliards). La Chine ne devance la France que d'une courte tête. L'Allemagne fait donc exception : pays important beaucoup de services délocalisables et en exportant peu, ce qui la place dans une situation de fort déficit dont l'ordre de grandeur est la moitié de l'excédent britannique.

Répetons-le, à l'exception notable de l'Inde, les exportations de services aux entreprises et de services informatiques restent le fait de pays riches, et ceci même si des progressions importantes sont enregistrées à partir de niveaux modestes en Roumanie, au Brésil ou encore en Chine.

³⁴ Amiti M., Wei S.J. (2004), Fear of Service Outsourcing : Is it Justified ?, NBER Working Paper: 10808.

Un cinquième des emplois est *potentiellement* délocalisable

On a vu que les cabinets de conseil fournissaient des projections de délocalisations d'emplois aux Etats-Unis comprises dans une fourchette de 3 à 6 millions. Un autre chiffre circule, celui de 14 millions d'emplois délocalisables, c'est-à-dire présentant des caractéristiques les exposant à la concurrence internationale. L'OCDE a réalisé le même type de calcul pour l'Europe, en retenant des critères comme l'utilisation intensive des technologies de l'information et de la communication, la capacité à transmettre par ces mêmes technologies le résultat du travail, ou encore l'absence de contact direct avec le client³⁵. Quinze qualifications allant des architectes aux informaticiens ont été sélectionnées sur la base de ces critères. En 2003, un cinquième de l'emploi au sein de l'UE15 était ainsi « potentiellement délocalisable », un chiffre comparable à ce qui a pu être obtenu avec des méthodes similaires dans le cas des Etats-Unis ou du Canada.

Les structures d'emploi des différents secteurs d'activité par type d'occupation permettent alors de dresser la carte de la sensibilité sectorielle aux délocalisations et de constater que cette « exposition » a augmenté de près de trois points en moyenne de 1995 à 2003, traduisant une sensibilité accrue des cols blancs, de tout niveau de qualification, à la concurrence internationale.

Le secteur le plus « menacé » est sans surprise celui des services informatiques (79% de l'emploi concerné en 2003), suivi des assurances (71%), et des activités auxiliaires d'intermédiation financière (68%), de l'intermédiation financière (62%) et de la fabrication d'équipements informatiques, premier secteur industriel concerné (51%). Les progressions les plus fortes de l'exposition sont enregistrées dans la poste et les télécommunications (+ 13 points), les services informatiques (+10 points), l'intermédiation financière (+9 points), la R&D, la fourniture d'électricité ou la fabrication de matériel radio et de télécommunication (+7 points). A l'autre extrémité du spectre, sans surprise, l'agriculture, les hôtels restaurants, l'enseignement, la santé et les travailleurs sociaux ou encore le bâtiment ne sont pas concernés.

L'intérêt de cette approche est de souligner une différence de fond entre services et industrie manufacturière, fondée sur la nature des emplois occupés. Les activités industrielles sont beaucoup plus exposées aux effets du commerce international, tandis que le potentiel délocalisable des emplois de services est beaucoup plus élevé. Des pans entiers des services sont donc *potentiellement* concernés même s'ils ne comptent pour l'instant que pour une part minime des échanges de services, réalisés principalement, répétons-le, par la présence sur place de filiales étrangères. Quelque huit emplois sur dix sont délocalisables dans les services informatiques en Europe, contre seulement un sur cinq dans la mécanique. Naturellement, gardons nous de conclure que huit emplois sur dix seront effectivement délocalisés dans un avenir même lointain dans les services informatiques : de nombreuses forces jouent en sens contraire comme la qualité du service fourni, le respect de la propriété intellectuelle, la facilité à arbitrer les différends commerciaux devant des tribunaux, etc. De nombreux exemples d'échecs sont cités par les entreprises ayant délocalisé certaines fonctions.

Plus généralement, ces chiffres doivent être remis en perspective : puisque dès 1995 quelque 70% des emplois dans l'assurance étaient délocalisables, et compte tenu des différences de coûts de main d'œuvre entre les pays émergents et les pays européens, on aurait dû assister en Europe à une crise de l'emploi dans ce secteur dépassant tout ce que l'on a pu connaître dans les industries les plus exposées à la concurrence internationale, comme l'habillement. Or le phénomène est resté marginal, ce qui prouve que si les caractéristiques techniques des postes de travail permettent d'envisager une délocalisation, l'organisation des entreprises, l'existence de connaissances tacites et l'importance du face to face ont été de puissants effets jouant en sens contraire.

³⁵ van Welsum, 2004 Potential Offshoring of ICT-Intensive Using Occupations, Working Party on the Information Economy, OECD, DSTI/ICCP/IE(2004)19

Dans le cas français, les estimations réalisées par le Ministère des finances avec une méthodologie comparable confirment que sur quelque 800 000 postes « exposés », seulement 10 000 ont été délocalisés³⁶. Dans le domaine des services informatiques, en 2004 seulement 3% du marché français était délocalisé, soit 3 000 emplois, qu'il faut comparer aux 340 000 salariés que ce secteur occupe en France. Pour les centres d'appel, on relève 7 000 emplois délocalisés dans un secteur qui en compte 205 000.

Ce que ne vous disent pas les commentateurs des chiffres

Les bénéfices de l'émergence de nouveaux concurrents au Sud sont évidents pour le consommateur, qui voit le prix de nombreux biens de consommation baisser, et peut bénéficier d'une offre plus étendue, d'une plus grande variété de biens et de qualités. Les entreprises absorbent quant à elles dans leur processus de production une part croissante d'importations à bas prix en provenance du Sud, générant au passage des gains de productivité. Ces gains se traduisent pour partie en augmentation de salaires, et pour partie en baisse des prix améliorant ainsi la position compétitive des firmes. L'envers de ces mécanismes est la pression concurrentielle forte subie par les firmes du Nord, les poussant au progrès technique et donc de façon indirecte à utiliser plus de travail qualifié et moins de travail non qualifié.

Un treizième mois (au SMIC), pour chaque ménage

Commençons par le mécanisme le plus simple : le gain pour les consommateurs. S'il n'est pas possible de calculer le bénéfice des délocalisations au sens strict, compte tenu de l'absence de cette catégorie statistique. Par contre, nous pouvons nous intéresser à l'impact de nos importations en provenance des pays de délocalisation, destinées aux consommateurs français.

Le montant des importations concernées s'élève à 12 milliards de dollars en 2002. S'il avait fallu produire ces biens de consommation en France, il en aurait coûté 2,7 fois plus cher, compte tenu des différences de coûts de production. En effet, le volume d'importations correspondant, valorisé au prix des exportations françaises des mêmes produits, attendrait une valeur de 34 milliards de dollars. La différence entre ces deux sommes, soit 22 milliards d'euros, est finalement l'économie procurée aux consommateurs français par les importations de biens de consommation en provenance des pays de délocalisation.

Ceci représente en moyenne une économie de 940 euros par ménage et par an, inégalement répartis.

Ce chiffre très élevé doit toutefois être replacé dans son contexte. D'une part, on ne peut affirmer en toute rigueur que les produits importés et fabriqués en France restent parfaitement similaires ; d'autre part, les consommateurs français auraient acheté une quantité moindre des produits français concurrents des importations qu'ils n'ont acheté de produits importés, dans la mesure où ils auraient été deux à trois fois plus coûteux. Ces deux éléments suggèrent donc que notre calcul surestime le gain retiré par les consommateurs.

Un gisement de productivité

Les délocalisations dans les services informatiques ont été très médiatisées aux Etats-Unis. Elles n'ont pourtant pas que des conséquences négatives. Bien au contraire, au-delà des pertes d'emplois immédiates, elles constituent potentiellement une nouvelle source de gains de productivité, pour un secteur qui en est trop longtemps resté à l'abri.

³⁶ Letournel P. (2004), Les délocalisations tertiaires dans le monde et en France, DP Analyses Economiques (55), Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, novembre.

Selon les estimations de l'Institute for International Economics de Washington³⁷, le prix du matériel informatique est aujourd'hui 10% à 30% inférieur à ce qu'il serait en l'absence de délocalisations et l'impact positif sur le PNB américain de cette baisse des prix représente 0,3% du PNB par an sur 1995-2002.

Des gains bien plus importants sont à attendre des délocalisations dans le logiciel et les services informatiques, qui représentent aujourd'hui plus des deux tiers des dépenses professionnelles dans l'informatique. La baisse des prix devrait être en effet beaucoup plus forte que pour le matériel informatique, car le logiciel et les services informatiques sont des activités de main d'œuvre. De surcroît, la demande est plus élastique aux prix pour les logiciels, dont les applications sont potentiellement inépuisables et perpétuellement renouvelées. Enfin, la demande de sécurité informatique, et donc des services et produits associés, devrait exploser avec l'utilisation croissante d'Internet à des fins professionnelles.

Ce gisement de productivité, pour peu que les firmes sachent l'exploiter, est pour elles une source de compétitivité. Les travaux empiriques récents accréditent l'idée selon laquelle les firmes ayant adopté une stratégie globale obtiennent de meilleures performances³⁸.

L'impact indirect des délocalisations

On a indiqué plus haut quelles étaient les conclusions de la théorie du commerce international quant à l'impact des importations en provenance du Sud sur l'emploi et les salaires au Nord. Ce débat agite les économistes depuis environ une décennie : qui est coupable de la dégradation de la situation relative des non qualifiés au Nord ? Le commerce international ou le progrès technique ? Les conclusions énoncées plus haut s'intéressaient à l'impact direct du commerce. L'intuition est ici que le commerce international induit du progrès technique, en réponse à la pression concurrentielle du Sud. Il s'agit d'un progrès technique défensif, dont les effets ne doivent pas être confondus avec la dynamique propre du progrès des connaissances³⁹. Or, le progrès technique a des effets sur le marché du travail similaires à ceux du commerce international et il limite le recours aux travailleurs non-qualifiés. Le commerce international a donc un impact *indirect* sur le marché du travail, transitant par le progrès technique.

La concurrence renforcée se traduit par une sélection des firmes les plus efficaces, qui entraîne une élévation du niveau moyen de productivité des secteurs⁴⁰. Mais de surcroît les firmes subsistant s'organisent pour résister à ces nouvelles concurrences. Elles procèdent à une sélection des produits : les produits les plus intensifs en travail non qualifié, ou ceux dont les process sont le plus difficilement automatisables, sont abandonnés.

Par ailleurs, et l'on rejoint ici la question des délocalisations, la recherche d'efficacité et de nouveaux avantages comparatifs par les firmes les conduit à fractionner le processus de production⁴¹. Or, à son tour, la division verticale du travail est assimilable à un progrès technique limitant le recours aux non-qualifiés⁴².

³⁷ Mann C. (2003), Globalization of IT Services and White Collar Jobs: The Next Wave of Productivity Growth, International Economics Policy Briefs, PB03-11, Institute for International Economics, Washington DC.

³⁸ Chen T.J., Ku Y.H. (2003), The Effect of Overseas Investment on Domestic Employment, NBER Working Paper: 10156 ; Barba-Navaretti G., Castellani D. (2003), Investments Abroad and Performance at Home. Evidence from Italian Multinationals, Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies Working Paper: 180.

³⁹ Thoenig M., Verdier T. (2003), Innovation défensive et concurrence internationale, Economie et Statistique (363-64-65): 19-28.

⁴⁰ Bernard A.B., Jensen J.J. (1999), Exporting and Productivity, NBER Working Paper: 7135. Jean S. (2002), International Trade and Firms' Heterogeneity under Monopolistic Competition, Open Economies Review, (13)3: 291-311. Méltiz M. (2003), The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity, Econometrica, 71, (6) : 1695-1725.

⁴¹ Fontagné L. (1991-a), Biens intermédiaires et Division Internationale du Travail, Editions Economica, Paris.

⁴² Feenstra and Hanson, op.cit.

S'agissant de la France, la contribution de la division verticale du travail au déplacement des non-qualifiés au sein des branches est de 11% à 15% sur la période 1977-1895 et 25% sur la période 1985-1993⁴³. Des calculs équivalents ont été faits dans le cas du Royaume-Uni et concluent à un impact important sur les inégalités internes de salaires sur la période 1982-1997 : un tiers de la divergence observée entre qualifiés et non qualifiés⁴⁴.

Au final, ce sont donc bien les nouvelles modalités d'organisation des firmes en réponse à la pression concurrentielle internationale, et non pas les seules délocalisations, qui ont un impact significatif sur le marché du travail.

De nouvelles modalités d'organisation des firmes

Comme on l'a vu, la production dans des filiales étrangères n'apparaît pas comme un substitut à la production intérieure : investir à l'étranger améliore *in fine* le solde de la balance commerciale du pays investisseur. Par contre, l'investissement à l'étranger entraîne une demande accrue de qualifiés, parce qu'il crée des besoins en fonctions de supervision et de d'organisation et parce que la nature des tâches est différente dans les filiales étrangères. Cet effet est particulièrement net dans le cas d'un investissement de nature verticale : le fractionnement de la chaîne de valeur ajoutée entre les différentes filiales spécialise celles localisées dans les pays en développement dans les tâches à fort contenu en travail non qualifié. Cet effet n'apparaît pas entre filiales installées dans les pays industrialisés et maisons mères, dans la mesure où il s'agit alors d'une duplication des unités de production.

Cette forme de division du travail, qui peut entraîner la disparition de pans entiers d'activités (comme l'assemblage simple), dans de nombreuses industries simultanément, entretient la perception de délocalisations massives. Pourtant, dans une économie globalisée, ces évolutions garantissent la pérennité de l'outil industriel dans les économies à coûts de main d'œuvre élevés.

Cette progression de l'imbrication des processus productifs qui s'est faite d'abord sur le plan européen, s'étend maintenant aux pays émergents. Alors que l'OCDE contribuait à hauteur de 100% à la croissance de la division verticale du travail entre 1977 et 1985, cette part n'est plus que de 80% entre 1985 et 1993 dans le cas français : de 1977 à 1993, la croissance de la division verticale du travail a été de 49% en moyenne, mais de plus de 100% dans des industries comme l'habillement, le textile, ou encore l'automobile⁴⁵.

CONCLUSION

La contrepartie de la pression concurrentielle exercée par le commerce international et les importations en provenance des pays émergents est finalement une sélection des firmes, des technologies et des unités de production les plus efficaces. Ceci dépasse de très loin la simple question des délocalisations et pose celle, plus générale, de l'adaptation de notre économie à une nouvelle donne mondiale, comme cela s'était déjà produit au début de la décennie 1970.

Les fermetures d'usines en résultant sont concentrées dans des bassins de main-d'œuvre disposant de savoir-faire spécifiques, ou à proximité de ressources naturelles. Les effets locaux sont forts, affectent les catégories les plus défavorisées et les moins mobiles (les non qualifiés), alors que les

⁴³ Strauss-Kahn V. (2003), The Role of Globalization in the Within-Industry Shift Away from Unskilled Workers in France, NBER Working Paper: 9716.

⁴⁴ Hijzen A. (2003), Fragmentation, Productivity and Relative Wages in the UK: A Mandated Wage Approach, GEP Research Paper 03/17, University of Nottingham.

⁴⁵ Strauss-Kahn, op.cit.

impacts positifs sont plus diffus et concernent les catégories à la fois les plus favorisées et les plus mobiles, ainsi que les consommateurs.

Le phénomène s'accélère : la taille économique de la Chine devrait avoir dépassé celle du Japon en 2015 et celle des Etats-Unis en 2040. Le Brésil dépasserait la France en 2030 et l'Inde dépasserait la France en 2020⁴⁶. Ce rattrapage en termes de taille ne signifie pas un rattrapage aussi rapide en termes de niveau de vie : on s'attend donc à ce que d'ici une génération le commerce mondial soit dominé par des pays encore pauvres et ayant une distribution interne des revenus beaucoup plus inégalitaire que celle observée dans les économies avancées.

Ce rattrapage attendu, qui permettra d'abord de sortir une grande partie de la population mondiale du plus extrême dénuement, soulève de fortes inquiétudes : ne va-t-on pas assister à un déplacement progressif et irrémédiable des industries du Nord vers le Sud, à mesure que toutes les nouvelles unités de production seront « délocalisées » ? En réalité, ces craintes sont exagérées dans la mesure où les pays émergents constituent à la fois des concurrents dont les parts de marché s'élargissent, et de vastes marchés s'ouvrant à nos exportations.

Nous identifions deux catégories de politique économique face à ce nouveau contexte : les fausses bonnes idées et les politiques susceptibles d'autoriser une sortie par le haut.

Les fausses bonnes idées

L'article publié en mai 2004 par un dirigeant d'entreprise dans un quotidien économique résume à lui seul l'incompréhension totale des enjeux par une partie de l'opinion publique. Les délocalisations y prennent « une ampleur massive » ; « une grande partie des emplois créés ces dernières années dans tous ces secteurs [de services] sont menacés à plus ou moins brève échéance ». C'est pourquoi l'entreprise qui « s'apprête à délocaliser des emplois » doit pouvoir s'adresser à un « guichet unique régional qui permette aux élus locaux de décider ou non de compenser la différence de coût du travail par des subventions (...) un rond-point en moins, mais dix emplois sauvés (sic) ». Parmi les politiques suggérées l'« interdiction à l'Etat de contracter avec des entreprises qui délocalisent », ou encore la « taxation forfaitaire des activités délocalisées ». En réalité, ce qui nous est proposé est d'aborder la mondialisation par le biais des subventions, de la concurrence fiscale, du moins disant en matières d'infrastructures, du protectionnisme enfin.

Bien entendu cette prise de position n'est pas représentative de l'opinion des dirigeants d'entreprises, puisque le MEDEF, dans un rapport sur la mondialisation, minimise l'impact des délocalisations et préfère poser la question des rigidités de l'économie française et du niveau des charges. Mais ces propositions et ce constat pourraient être endossés par de nombreux opposants aux délocalisations.

Le sondage cité en introduction souligne que 74% des français jugent « que l'on peut faire quelque chose contre les délocalisations » et 82% que la « baisse des charges sociales est le meilleur remède anti-délocalisations ». Dans un tel contexte, la communication sur la politique économique est délicate. Le dispositif présenté en septembre 2004 par le gouvernement pour « freiner les délocalisations » présentait deux inconvénients : celui d'annoncer vouloir freiner un mécanisme naturel, dont l'ampleur limitée est attestée et qui procède d'une nécessaire réorganisation des firmes ; celui de mettre la défiscalisation (1 000 euros par emploi « délocalisable », crédit d'impôt sur la masse salariale « relocalisée ») au cœur du sujet, accréditant l'idée que la fiscalité sur les entreprises est un facteur de délocalisation. Du même coup, les propositions les plus originales en termes de recherche, de pôles de compétitivité, ont été occultées.

⁴⁶ Wilson D, Purushothaman R. (2003), Dreaming with BRICs : the Path to 2050, Global Economic Papers (99), Goldman Sachs.

Première fausse bonne idée, donc, le recours au protectionnisme : la proposition d'interdiction pour les marchés publics de contracter avec des entreprises ayant délocalisé est à la fois inapplicable et inefficace. S'agit-il de ne plus passer commandes aux entreprises qui importent des produits destinés aux marchés publics ? Il faudra alors se résoudre à ne plus utiliser d'ordinateurs ! S'agit-il de ne plus commander aux entreprises ayant délocalisé une partie de leur production ? Si les délocalisations sont massives, comme l'affirment les promoteurs de telles mesures, l'Etat ne pourra plus contracter avec beaucoup de fournisseurs. Une telle politique serait en contradiction avec les lois de la concurrence au niveau européen et les engagements pris sur la scène multilatérale. De surcroît, cette politique serait contradictoire avec la volonté de limiter les déficits budgétaires en freinant la dépense publique.

La taxation des activités délocalisées est apparemment plus simple à mettre en œuvre : définition d'une liste de pays de délocalisation et taxation de leurs exportations : cela s'appelle relever les droits de douane, la décision se prend à Bruxelles et cela n'est pas possible dans le cadre des règles de l'OMC.

On voit ici resurgir les recettes traditionnelles agitées par le lobby protectionniste : subvention aux entreprises, réservation des marchés publics, protection contre la « concurrence sauvage » des pays en développement. On en connaît les effets : isolement de la concurrence internationale et perte d'efficacité, perte de pouvoir d'achat pour les consommateurs, augmentation des coûts pour les entreprises nationales qui ne peuvent plus s'approvisionner sur le marché mondial aux mêmes conditions que leurs concurrentes étrangères. Que le protectionnisme s'applique ici aux services (centres d'appel, sous-traitance informatique), et non plus aux biens, ne change rien à l'affaire.

Un deuxième front est ouvert : celui du moins disant social et fiscal. Les délocalisations seraient dues à une pression fiscale trop élevée sur les entreprises, à des charges trop élevées, à une trop forte réglementation. Or la fiscalité, bien qu'ayant un impact avéré sur l'investissement direct, n'est pas le déterminant principal de leur localisation. Toutes les études confirment au contraire le rôle central de l'accès au marché : les entreprises suivent leurs clients. La compétition fiscale n'est pas une option pour un pays de grande taille comme l'Allemagne ou la France. Cela ne signifie pas que conserver un taux d'imposition sur les sociétés record soit un avantage compétitif, mais utiliser l'argument des délocalisations pour le réduire est excessif.

L'argument du poids des réglementations ou des charges sociales ne vaut pas beaucoup mieux, s'agissant de comparer la France à des pays émergents qui offriront de toute façon des conditions de coût et de réglementation plus attractives. Là encore, la question doit être posée en termes plus directs : quelle est la responsabilité du poids des réglementations et des charges dans la faiblesse des créations d'emploi en France et dans d'autres pays européens ?

De même, les écarts de coûts salariaux ne suffisent pas à expliquer la localisation des entreprises : si l'on peut produire au Sud avec les salaires du Sud et la productivité du Nord, comment expliquer qu'il reste encore des entreprises industrielles localisées au Nord ? La réponse dépend de la structure de coûts. Pour les produits à coûts de transport élevé, l'avantage procuré par une délocalisation est minime. S'ajoutent à ce frein aux délocalisations les économies d'échelle à réaliser à niveau des unités de production : le nombre d'unités efficaces est limité, à taille du marché donné. Enfin, les investissements cumulés sur certains sites au cours des décennies passées sont tels qu'il n'est pas rentable de fermer ces sites, sous peine de supporter des coûts irrécouvrables prohibitifs.

Les coûts salariaux ne sont donc qu'un déterminant parmi d'autres des localisations : l'avantage de coût salarial procuré par une localisation en Chine ne suffira pas à entraîner une délocalisation systématique des industries européennes vers ce pays, même si cet avantage est pérenne en raison de la profondeur du marché local du travail.

Une sortie par le haut

Les délocalisations ne sont pas massives, mais il n'existe pas d'alternative : le maintien d'activités non compétitives dans des secteurs fortement concurrencés n'est pas soutenable. La question est alors : comment créer d'autres activités permettant de maintenir un niveau global élevé d'emploi dans une économie ouverte ?

Les politiques dynamiques et offensives, plutôt que frileuses et défensives, face à la mondialisation et aux délocalisations, ont été largement documentées par ailleurs. Nous les rappelons brièvement.

Il est tout d'abord primordial de s'occuper des « perdants » de la mondialisation. En particulier, il convient de faciliter le retour à l'emploi des salariés victimes des restructurations industrielles ou plus spécifiquement des délocalisations.

En France un véritable filet social existe, qui n'est pas spécifique aux licenciements suite aux délocalisations, dont l'efficacité – et non la nécessité – est discutable. Mais cette discussion dépasse la question examinée ici. Un coup de projecteur sur les Etats-Unis nous met en garde contre l'accumulation de mesures spécifiques aux délocalisations. Les Etats-Unis ont adopté en 2002 une politique spécifique destinée aux salariés perdant leur emploi du fait de la concurrence internationale, réactivant des programmes de soutien mis en place il y a trente ans et devenus moribonds. Popularisée par le slogan « Si vous avez perdu votre emploi à cause des importations ... demandez le bénéfice du programme d'aide à l'ajustement », l'idée est de permettre un retour rapide à l'emploi, dans la mesure où l'employabilité diminue avec l'allongement de la durée du chômage. Il suffit que 3 salariés au moins se regroupent pour faire valoir qu'ils ont été licenciés, ou se sont vu imposer une réduction substantielle de leur temps de travail, que cette situation est due à une réduction d'activité de leur entreprise elle-même causée par les importations, pour que ces salariés soient éligibles (si la « pétition » est validée par les autorités). L'assurance-salaire est ainsi une mesure originale de remboursement par l'Etat de la moitié de la différence entre ancien et nouveau salaire. L'efficacité de cette politique, dont sont étonnamment exclus les salariés des services, est contestée, même si les pertes de salaires sont attestées : 40% des salariés retrouvant un emploi subissent une perte de salaire, supérieure ou égale à 20% dans la moitié des cas⁴⁷. Pourtant, seuls les salariés de plus de 50 ans peuvent bénéficier de l'assurance salaire et l'Etat est incapable de dire quelle proportion des salariés éligibles en demande le bénéfice⁴⁸. Sur le million de salariés éligibles de 1994 à 2002, une ONG estime cette proportion à 10% seulement.

La pertinence du système américain fait également débat : en quoi la concurrence des importations est-elle différente de la concurrence tout court et nécessite-t-elle un programme spécifique ? Pourquoi créer un programme pour le pourcentage limité de salariés victimes de la concurrence internationale ?

Comment atteindre les objectifs en termes de formation, d'articulation entre recherche et innovation, ou encore de renouvellement des points forts de notre spécialisation susceptibles de maximiser les bénéfices tirés par notre pays de la mondialisation ? Le débat sépare les tenants de l'action horizontale (les politiques d'environnement économique : flexibilité, réactivité) favorisant la destruction créatrice, des tenants de l'action sectorielle, plus ciblée. Défisiscalisation généralisée des dépenses de R&D, déréglementation, concurrence favorisant les entrées, contre subventions, grands projets, marchés publics. La controverse est vaine : le succès américain procède d'une combinaison heureuse des deux instruments : le marché et le Pentagone.

⁴⁷ Schmitt J. (2004), Job Displacement over the Business Cycle, 1991-2001, mimeo, CEPR, London.

⁴⁸ United States Government Accountability Office (2004), Trade Adjustment Assistance: Reforms Have Accelerated Training Enrollment, but Implementation Challenges Remain, September 22, (GAO-04-1012).

La dimension européenne des réponses ne doit pas être négligée, dans la mesure où ce que la mondialisation et les délocalisations provoquent, est avant tout une refonte de la géographie européenne⁴⁹. Les Etats-Unis, à nouveau, disposent d'un dispositif ancien de soutien aux firmes affectées par la concurrence internationale, géré par le Département américain du commerce au niveau de 12 grandes régions. Le principe de « pétition » est celui déjà évoqué, sauf que la firme a désormais l'initiative. Chaque firme habilitée peut recevoir jusqu'à 75 000 dollars à condition de mobiliser une somme équivalente en propre. On le voit les ordres de grandeur restent modestes. L'UE dispose quant à elle des fonds structurels, puissant instrument d'intervention représentant le tiers de son budget, traditionnellement plutôt orienté vers les régions pauvres de l'Union. Parmi les instruments ainsi financés, le Fonds Social Européen (FSE) se voit désormais explicitement associé à la nécessité d'accompagner les ajustements liés à la mondialisation dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, le Règlement faisant état du « (...) rythme croissant des restructurations économiques et sociales en raison de la mondialisation et du développement de l'économie fondée sur la connaissance »⁵⁰. Répondant aux critiques qui ont pu être faites quant à l'utilisation des fonds structurels⁵¹, le changement important est ici que « toutes les zones non couvertes par l'objectif Convergence seront susceptibles de bénéficier de l'objectif Compétitivité » donnant accès notamment au FSE.

Un autre élément des politiques gagnantes consiste à tirer parti des effets d'agglomération : les systèmes productifs locaux, comme les pôles de compétitivité, s'inscrivent dans cette logique dépassant les simples mécanismes de marché. On retrouve ici la politique de soutien à ces systèmes productifs de la DATAR, et plus récemment la « nouvelle politique industrielle » (terme officiel du site dédié au projet) proposée par le Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 consistant à financer des pôles de compétitivité. L'appel d'offres pour ces pôles a conduit à une inflation de projets (105 projets transmis aux Préfectures) s'écartant de l'objectif originel d'une intervention ciblée articulant formation recherche et entreprises innovantes. La distribution sectorielle de ces projets (15 dans l'agriculture soit deux fois plus que dans l'ensemble électronique télécommunications-logiciels), comme leur distribution géographique sans aucun rapport avec l'agglomération des activités économiques en France, soulignent que les ambitions d'aménagement du territoire l'emportent sur celle d'adaptation aux nouvelles forces de la concurrence internationale. Il conviendra donc que le processus de sélection soit drastique pour que cette politique puisse avoir un impact.

Enfin, et ceci est particulièrement vrai dans le pays européen où les enquêtés sont le plus hostiles à la mondialisation et à l'ouverture (29% des français pensent que l'économie française est « trop ouverte » selon Eurobaromètre), il est important d'entreprendre un travail pédagogique (14% des français n'ont « jamais entendu parler de mondialisation »), évitant les deux écueils du dogmatisme et de la complaisance. Tel était on l'aura compris l'objectif premier de cet essai.

⁴⁹ Datar (2004), La France puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires. La Documentation Française.

⁵⁰ Commission européenne, 2004, Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au Fonds Social Européen, COM (2004) 493 final.

⁵¹ Laïdi Z. (2004), Le réformisme cherche sa mue, Libération, 1^{er} octobre.