



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

## élocalisations

## Comment définir les délocalisations ?

François Grignon

Rapport d'information du Sénat

## Rapport d'information du Sénat

## « Délocalisations : pour un néocolbertisme européen »

Le texte est extrait de la première partie du rapport.

N° 374 (2003-2004) déposé le 23 juin 2004.

Sénat, 15, rue de Vaugirard ;

75291 Paris Cedex 06 ;

tél. 01 42 34 20 00,

fax 01 42 34 26 77,

www.senat.fr/rap/r03-374/r03-374\_mono.html

François Grignon est sénateur du Bas-Rhin.

Définir les « délocalisations » est une tâche difficile. Comprennent-elles uniquement les changements de site de production sans affectation de la destination des produits ou faut-il élargir la notion aux externalisations et à toutes créations d'activité productive à l'étranger ? Par ailleurs, la perception que peut avoir au niveau local l'ensemble des acteurs économiques concernés par une opération de délocalisation rend la définition du processus encore plus malaisée. Les indicateurs disponibles reflètent ces difficultés : les investissements directs à l'étranger, la structure et le solde de la balance commerciale, la mesure de la transformation de l'outil productif industriel, etc. Malgré ces problèmes de mesure, les chiffres disponibles suggèrent qu'il s'agit d'un mouvement certes réel, mais plutôt limité.

## Problèmes économiques

**D**éfinir les délocalisations soulève de grandes difficultés tant cette notion est polymorphe. À une notion relativement circonscrite s'est substituée aujourd'hui, dans le débat public, une acception beaucoup plus étendue qui en dénature parfois la compréhension. Or, la recherche de solutions efficaces aux difficultés sociales et territoriales qu'elle soulève rend nécessaire que le diagnostic soit fondé sur une analyse claire, exempte d'approximations.

## La définition des économistes

Au sens le plus strict, la délocalisation consiste à changer de lieu une unité de production : on désigne alors par ce substantif l'ouverture d'une unité productive à l'étranger, concomitante (1) à la fermeture d'une unité locale, sans que soit affectée la destination des biens produits : marché domestique, ce qui implique alors un flux nouveau d'importations, ou marchés étrangers, ce qui diminue les flux d'exportation. (...)

Dans une deuxième acception, dérivée de la première, la délocalisation désigne le recours à la sous-traitance proposée par une société étrangère afin de fournir des biens auparavant produits localement. Dans ce cas encore, que l'anglais désigne sous le terme d'*outsourcing* ou de *sourcing* (2), les biens produits à l'étranger sont réimportés sur le marché d'origine où ils ont

vocation à être commercialisés, comme substitution aux biens auparavant produits localement. (...)

Enfin, certains qualifient aussi de délocalisation la création d'une nouvelle unité de production à l'étranger plutôt que sur le territoire national, sans réduction de l'activité domestique. La situation est dans ce cas plus complexe, selon qu'on considère que l'augmentation des capacités de production aurait pu être assurée localement ou non, pour différentes raisons tenant à la situation géographique des marchés concernés, aux coûts de transports, aux droits de douane ou à diverses contraintes non tarifaires. Dans le premier cas, en effet, l'extension sémantique est encore envisageable puisqu'on peut admettre que la décision d'investissement résulte bien d'une analyse d'opportunité entre territoires, national et étranger, et que le choix de la seconde branche de l'alternative « prive » l'économie domestique d'une capacité productive supplémentaire. (...)

Dans le second cas, en revanche, on ne saurait légitimement parler de délocalisation dès lors qu'en tout état de cause, le site national n'aurait pas été retenu, la pénétration du marché étranger devant obligatoirement passer par une installation du site de production dans le pays ou la zone visés.

Trois significations du mot « délocalisation » désignent donc une forme de substitution de la force productive étrangère à celle nationale, qui ont pour caractéristique commune d'avoir théoriquement une incidence négative directe sur l'emploi national. En effet, l'entreprise arrête de produire dans un pays donné, ou s'abstient d'y augmenter ses capacités de production, afin de fabriquer ou de faire fabriquer dans un autre pays sous forme d'investissement direct ou de sous-traitance. Toutefois, le lien entre délocalisation et niveau de l'emploi n'est pas strictement mécanique. L'emploi peut en effet bénéficier en définitive de la délocalisation

(1) Cette concomitance théorique n'excluant évidemment pas des délais variables de quelques mois pour, en pratique, assurer la transition.

(2) Terme auquel la Commission de terminologie et de néologie économique et financière propose de substituer le mot français d'« extériorisation ». Si cette traduction était acceptée successivement par la Commission générale de terminologie, puis par l'Académie française, elle pourrait devenir d'emploi obligatoire pour les services de l'Etat, après publication au *Journal officiel*, avant la fin de l'année.

d'une partie du processus productif dès lors qu'elle permet à l'entreprise de maintenir ou d'accroître sa rentabilité et, ainsi :

- soit d'éviter l'affaiblissement de sa position concurrentielle et son éventuelle liquidation, qui se traduiraient par une perte d'emplois supérieure à celle qui résulte effectivement de la délocalisation ;
- soit d'accroître ses parts de marché et sa production, accroissement susceptible de la conduire à recruter de nouveaux salariés, le cas échéant sur des métiers différents pour accompagner l'innovation et la montée en gamme. (...)

### Une extension sémantique prêtant à confusion

Mais dans le débat sur les incidences des délocalisations sur notre économie, le sens du terme « délocalisations » s'est subrepticement étendu, allant jusqu'à viser toute fermeture d'entité productive, toute cessation d'activité, sans qu'elle résulte explicitement d'une volonté de réallocation des facteurs de production dans un souci d'optimisation de la localisation de la production à l'échelle mondiale. Or, toute fermeture d'usine n'est évidemment pas la contrepartie d'une délocalisation.

Outre que la réallocation des moyens de production est parfois strictement locale (3), une telle fermeture peut d'abord n'être que le résultat d'une amélioration de la productivité du facteur travail qui, précisément, conduit à créer la même quantité de biens avec un nombre inférieur de salariés. La rationalisation du processus productif est d'ailleurs, tous les économistes entendus l'ont confirmé, la raison essentielle des mouvements d'emploi en France.

Par ailleurs, l'interruption d'un processus productif est aussi souvent la conséquence de l'application du principe de concurrence, lorsqu'il est entendu comme un jeu à somme nulle : dans un marché constant, si des entreprises gagnent des parts de marché, cela signifie obligatoirement que d'autres en perdent, jusqu'à éventuellement être contraintes de déposer leur bilan. Lorsque la concurrence se joue sur le terrain planétaire, le fait que le « gagnant » soit localisé ailleurs que le « perdant » est alors à tort interprété comme une délocalisation, mais plutôt un nom nouveau donné à la perception locale du processus de concurrence internationale. (...)

Il apparaît ainsi que, dans le débat public, le terme « délocalisations » exprime plus souvent un sentiment d'arrachement local plutôt qu'une réalité économique unanimement circonscrite. Le manque de rigueur de sa définition n'est d'ailleurs peut-être pas sans rapport avec la fortune qu'il connaît depuis quelques

(3) Voir Nadine Jourdan (2004), « Les transferts interrégionaux d'établissements. Forte progression entre 1996 et 2001 », *INSEE Première*, n° 949, février. A titre d'illustration, STMicroelectronics a renoncé à son site purement industriel de Rennes tout en développant son site de Crolles, sur lequel cohabitent recherche et développement et production industrielle.

temps. En ne recouvrant pas exactement les concepts usuels auxquels recourent traditionnellement les économistes, il est alors, étymologiquement parlant, une notion proprement politique, c'est-à-dire relative à la *polis*, la cité. (...)

### Quels indicateurs pour appréhender le phénomène ?

Le consensus trouvé sur le sens économique du terme « délocalisation » n'empêche cependant pas un autre débat sur la manière dont le phénomène peut être appréhendé en pratique et suivi par les outils statistiques dont disposent les économistes. Le phénomène des délocalisations ne saurait en effet être strictement assimilé à des notions pourtant bien cernées par les économistes et qui lui sont apparentées : les investissements directs à l'étranger, la structure du commerce extérieur et la transformation de l'outil productif industriel.

#### ► Les investissements directs à l'étranger

Flux de capitaux en provenance de France et à destination de l'étranger, les investissements directs à l'étranger (IDE) recouvrent tant les prises de participations dans le capital de sociétés étrangères par des investisseurs français ou les échanges financiers entre structures appartenant à un même groupe (prêts, avances, augmentations de capital), que les investissements dits *greenfields*, c'est-à-dire contribuant, directement ou par association avec d'autres investisseurs, par *joint-venture*, etc., à la création de capacités productives nouvelles à l'étranger (création d'une entreprise ou extension des capacités de production d'une entité déjà existante).

Cet indicateur, qui est très précisément observé par les économistes à partir de séries établies, au plan national, par la Banque de France et par l'Agence française des investissements internationaux (AFII) (4), n'est cependant pas totalement pertinent pour déterminer l'ampleur des délocalisations. En effet, la prise de participation peut tout d'abord n'avoir qu'un objectif financier, qui ne se traduit pas immédiatement dans l'économie « réelle » : ainsi, les fusions-acquisitions représentent près de 80 % des IDE entrants en France. De plus, nombre de décisions d'investissement à l'étranger ne répondent qu'à une nécessité d'accès direct au marché étranger, sans influence aucune sur l'outil productif domestique. Enfin, et à l'inverse, les IDE ne révèlent pas le recours à la sous-traitance étrangère, qui est pourtant une forme de délocalisation quand elle conduit à une substitution entre les mains-d'œuvre nationale et étrangère.

(4) Les champs statistiques des données recensées par ces deux organismes ne se recouvrent pas, l'indicateur retenu par l'AFII, à savoir les engagements financiers associés aux investissements, étant globalement plus réduit.

**Le lien entre délocalisation et niveau de l'emploi n'est pas strictement mécanique**

## France : désindustrialisation ou trois générations industrielles ?

L'analyse de l'évolution des effectifs salariés des secteurs industriels entre 1989 et 2001 conduit à distinguer trois groupes de secteurs.

### Groupe I - une forte baisse : textile, bois, métallurgie

Ce premier groupe est constitué des activités industrielles dont l'évolution des effectifs a été significativement moins favorable que celle de l'ensemble de l'industrie, qui a enregistré une diminution moyenne annuelle de l'emploi d'environ 1,1 % sur cette période.

On trouve, dans ce groupe, des activités manufacturières « traditionnelles » comme le textile-cuir-habillement, l'industrie du bois ou encore la métallurgie. Ce premier groupe d'activités, qui représentait environ 1,9 million de salariés en 1989, a enregistré un recul de 25 % de l'emploi, correspondant à un recul de près de 500 000 emplois sur la période.

Comme on peut le constater, en dehors du secteur de la production de combustibles, les plus fortes baisses concernent les secteurs du textile et du cuir-habillement. Ces activités sont exposées à une forte concurrence des pays à faible coût de main-d'œuvre, en particulier de la Chine, de la Corée du Sud, de Taïwan, de l'Inde, mais également de la Turquie ou encore du Pakistan.

Ces évolutions à la baisse ne sont pas une spécificité française. Ainsi, l'Allemagne (- 176 000 emplois, soit - 41 % entre 1994 et 2002), le Royaume-Uni (- 276 000, soit 60 % entre 1989 et 2002), l'Italie (- 173 000, soit - 19 % entre 1989 et 2001) et l'Espagne (- 111 800, soit - 29 % entre 1993 et 2001), ont enregistré de fortes diminutions d'emplois dans le secteur du textile, de l'habillement et du cuir.

#### EMPLOI INDUSTRIEL PAR SECTEURS : ÉVOLUTION 1989-2001 ET 2001-2003, GROUPE I

Secteurs d'activités	Évolution annuelle moyenne 1989-2001		Évolution annuelle moyenne 2001-2003	
	En %	Effectifs	Effectifs	Effectifs au 30-9-2003
Habillement-cuir .....	-6,70	-11 800	-10 000	106 600
Équipement du foyer .....	-2,10	-4 800	-10 000	201 500
Navale, aéronautique, ferroviaire	-2,30	-3 600	-3 500	142 800
Produits minéraux .....	-2,10	-3 800	-3 600	166 100
Textile .....	-3,70	-4 800	-7 500	100 200
Bois-papier .....	-1,70	-3 100	-4 600	174 300
Métallurgie .....	-1,10	-5 100	-14 900	436 900
Combustibles et carburants .....	-6,40	-3 000	-2 000	31 000
Ensemble .....	-2,60	-40 000	-56 300	1 359 400
Ensemble industrie .....	-1,10	-42 800	-99 000	3 978 400

Source : DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), décembre 2003.

Bien qu'il ne soit pas possible de comparer terme à terme les effectifs issus de l'INSEE et ceux estimés par la DARES (estimations trimestrielles corrigées des variations saisonnières) pour la fin septembre 2003, il semble que la baisse de l'emploi se soit accélérée pour l'ensemble de la filière textile entre la fin 2001 et le troisième trimestre 2003, alors qu'elle se serait stabilisée dans l'habillement et le cuir.

C'est cependant pour la métallurgie que l'inflexion est la plus sensible puisque le rythme de baisse enregistré depuis 2002 est près de trois fois supérieur à ce qu'il était depuis 1989. Ici, à part l'Espagne qui a enregistré une forte augmentation de l'emploi (+ 114 000 emplois entre 1993 et 2001, soit + 38,5 %) les autres grands pays européens ont vu leurs effectifs chuter. L'Allemagne a perdu près de 120 000 emplois (- 11 %) entre 1994 et 2002, l'Italie environ 44 000 emplois (- 5,4 %) entre 1995 et 2001, le Royaume-Uni 231 000 emplois (- 34 %) entre 1989 et 2002.

On peut également observer que, si au cours des années quatre-vingt-dix, la baisse de l'emploi dans ces secteurs « expliquait » la quasi-totalité de la chute des effectifs salariés de l'industrie française, il n'en va pas de même depuis 2002. Depuis cette date, en effet, l'évolution de ces secteurs n'intervient que pour environ 60 % du total de la baisse estimée par le ministère français du Travail.

### Groupe II - une baisse plus légère pour l'automobile, la chimie et l'édition

Le deuxième groupe enregistre également une baisse des effectifs mais, cette fois, moins importante que celle qui caractérise l'industrie française dans son ensemble. Ce groupe, qui rassemblait environ 1,66 million de salariés en début de période, a enregistré une perte d'environ 100 000 emplois entre 1989 et 2001.

Les activités les plus affectées par la baisse de l'emploi sont l'automobile (- 27 000 emplois), et le secteur de l'imprimerie et de l'édition (- 22 000 emplois).

#### EMPLOI INDUSTRIEL PAR SECTEURS : ÉVOLUTION 1989-2001 ET 2001-2003, GROUPE II

Secteurs d'activités	Évolution annuelle moyenne 1989-2001		Évolution annuelle moyenne 2001-2003	
	En %	Effectifs	Effectifs	Effectifs au 30-9-2003
Équipements mécaniques .....	0,30	-1 400	-8 900	425 700
Équipements électriques et électroniques .....	0,50	-1 100	-10 000	220 800
Chimie, caoutchouc, plastiques .....	-0,60	-1 900	-7 300	342 700
Automobile .....	-0,80	-2 200	-3 400	293 400
Imprimerie, édition .....	-0,90	-1 900	-7 500	203 500
Ensemble .....	-0,60	-8 500	-37 400	1 486 100

Source : DARES, INSEE, UNEDIC, décembre 2003.

Les autres pays européens sont, dans l'ensemble, dans une position similaire, voire pour l'automobile et la chimie, dans une situation moins favorable que la France. Certes, l'Allemagne et l'Espagne ont enregistré une progression significative dans le secteur de l'automobile avec, respectivement, une augmentation de 5 % (+ 50 000 emplois entre 1994 et 2002) et de 14 % (+ 19 800 emplois entre 1993 et 2001). Cependant, l'Italie (- 76 400 emplois entre 1989 et 2001, soit - 21 %) et, plus encore, le Royaume-Uni (- 123 000 emplois entre 1989 et 2002, soit - 25 %) ont vu les effectifs diminuer bien plus que ceux de la France (environ - 27 000 entre 1989 et 2001, soit - 0,8 %).

De même, dans la chimie, la situation française apparaît finalement moins mauvaise que celle de ses principaux partenaires (- 22 000 entre 1989 et 2001, soit - 0,6 %). Avec une réduction de 105 000 emplois, l'Allemagne - dont la chimie constitue l'un des fleurons - a vu ses effectifs chuter d'environ 17 % entre 1994 et 2002. L'Italie et les Pays-Bas sont dans une situation similaire (- 30 700 emplois, soit - 10 %, entre 1989 et 2001 pour l'Italie, et - 16 400 emplois, soit - 19 %, pour les Pays-Bas entre 1993 et 2001). Quant au secteur de la chimie au Royaume-Uni, il a perdu plus du quart de ses effectifs (- 27 %) entre 1989 et 2002. Comparée à ces pays, l'évolution des effectifs de ce secteur en France apparaîtrait presque... favorable !

Dans les mêmes conditions que précédemment, on peut observer une forte inflexion dans l'évolution de l'emploi depuis 2001. Pour l'ensemble de ces secteurs, la diminution des effectifs salariés est en moyenne quatre fois plus importante entre le premier trimestre 2002 et le troisième trimestre 2003 qu'entre 1989 et 2001. Deux secteurs sont particulièrement touchés par le recul de l'emploi salarié sur la période récente : la mécanique dont le rythme annuel de décroissance est six fois supérieur à celui enregistré depuis 1989 (environ - 9 000 emplois contre 1 500), et le secteur des équipements électriques et électroniques pour lequel le rythme annuel est, sur les sept derniers trimestres, environ neuf fois plus élevé qu'au cours des années quatre-vingt-dix.

Si la France figure parmi les *leaders* mondiaux (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon) pour les activités liées à l'électronique professionnelle et à la défense, la saturation du marché du matériel informatique et la concurrence par les coûts des pays asiatiques (Chine, Thaïlande, Malaisie, Corée...), voire, en Europe, de l'Irlande dans le domaine des équipements d'émission et de transmission (mobiles, consoles de jeux...) a conduit à un mouvement de restructuration et de délocalisation important, qui explique en grande partie la dégradation de l'emploi au cours de la période récente.

Dans l'ensemble, même si la conjoncture de l'emploi a eu tendance à se dégrader, l'inflexion enregistrée par le secteur de l'automobile est de plus faible ampleur. Cette évolution résulte, en partie, des performances enregistrées par la France en 2001. Alors que le marché mondial avait enregistré une baisse de 3,5 % (États-Unis à - 11 %), les constructeurs français ont bénéficié d'une croissance (la plus élevée depuis 11 ans) fortement tirée par le développement des exportations, notamment vers les pays émergents comme la Chine. La bonne tenue de ce secteur a eu, évidemment, un effet très positif pour les équipementiers et l'ensemble des activités associées à la demande du secteur (on estime les emplois induits par

l'automobile à environ 2,6 millions, soit 10 % de la population active).

### Groupe III - en hausse, l'agroalimentaire, la pharmacie, la parfumerie...

Le troisième groupe d'activités se caractérise par une évolution plutôt positive des effectifs salariés entre 1989 et 2001. Ce groupe est composé de quatre secteurs : les industries agricoles et alimentaires (IAA), la pharmacie et la parfumerie, les composants électriques et électroniques, et la production d'énergie (eau, gaz et électricité).

Ensemble, ces secteurs, regroupaient 1,08 million de salariés en 1989 et environ 1,14 million en 2001, enregistrant ainsi une progression de près de 60 000 emplois en 11 ans, soit + 5,3 % d'augmentation, là où l'ensemble de l'emploi industriel reculait de 1,1 %. Les hausses les plus significatives ont été enregistrées par les industries agricoles et alimentaires (de 552 000 en 1989 à près de 580 000 en 2001), et l'industrie des composants électriques et électroniques (de 176 000 en 1989 à 201 000 en 2001). Quant aux secteurs de la pharmacie, de la parfumerie et de l'énergie (eau, gaz, électricité), les effectifs sont restés à peu près stables sur la période.

#### EMPLOI INDUSTRIEL PAR SECTEURS : ÉVOLUTION 1989-2001 ET 2001-2003, GROUPE III

Secteurs d'activités	Évolution annuelle moyenne 1989-2001		Évolution annuelle moyenne 2001-2003	
	En %	Effectifs	Effectifs	Effectifs au 30-9-2003
IAA .....	0,40	2 300	1 900	584 700
Pharmacie, parfumerie .....	0,60	N.S.	1 500	150 100
Composants électriques et électroniques .....	1,20	2 100	- 16 000	190 900
Eau, gaz, électricité .....	0,20	N.S.	- 2 700	206 800
Ensemble .....	0,50	4 800	- 15 000	1 132 500

Source : DARES, INSEE, UNEDIC, décembre 2003.

Si, malgré la crise, les industries agricoles et alimentaires ont continué à créer des emplois en 2002 et 2003, la progression a été significativement ralentie et l'évolution s'est inversée pour l'industrie des composants. Après une année 2000 assez exceptionnelle portée par la forte croissance de la téléphonie mobile, ce secteur a connu un recul brutal. Les industriels des semi-conducteurs ont, en effet, enregistré en 2001 la plus mauvaise année de leur développement, avec une baisse du marché mondial de l'ordre de 30 % et des surcapacités de production liées aux investissements importants qu'ils avaient réalisés en 1999 et 2000. Cette conjoncture explique l'inversion de tendance enregistrée depuis la fin 2001 en ce qui concerne l'évolution des effectifs salariés.

Source : Extrait de DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 25 à 28. Le texte de ce Repère a également été reproduit dans l'article de Michel Drancourt (2004), publié dans *Futuribles*, sélectionné dans ce numéro.

es ?

terme les  
S (estima-  
res) pour  
emploi se  
ntre la fin  
serait sta-

est la plus  
puis 2002  
1989. Ici,  
tation de  
+ 38,5 %)  
fs chuter.  
(%) entre  
(%) entre  
(%) entre

nées qua-  
« expli-  
ariés de  
uis 2002.  
s n'inter-  
imée par

dition

aisse des  
qui carac-  
oupe, qui  
tébute de  
emplois

ploi sont  
primerie

DUPE II

annuelle  
001-2003

Effectifs  
au  
30-9-2003

425 700

220 800

342 700

293 400

203 500

1 486 100

## ► La structure et le solde de la balance commerciale

Le deuxième indice permettant d'évaluer l'importance des délocalisations est la dégradation de la balance commerciale industrielle ou, à tout le moins, la modification de sa structure.

Au plan global, la détérioration du solde des échanges extérieurs dans un secteur industriel considéré témoigne normalement soit de l'affaiblissement des capacités exportatrices du pays (diminution des exportations), soit de l'incapacité de l'outil de production national à satisfaire l'augmentation de la demande domestique (augmentation des importations), soit naturellement des deux mouvements cumulés.

Cet indicateur de la compétitivité de l'économie peut être révélateur des délocalisations lorsqu'on se livre à une analyse combinée, par poste et par zone, de l'évolution des échanges sur une certaine période : la diminution des exportations d'un certain nombre de produits et l'augmentation concomitante des importations de ces mêmes produits, en provenance notamment des pays émergents, en est un signe important, surtout s'il accompagne une diminution des emplois dans les secteurs productifs concernés.

(...) On relèvera toutefois qu'à l'instar des IDE, l'indicateur du commerce extérieur n'est toutefois pas totalement probant : la dégradation du solde commercial peut simplement traduire une perte de compétitivité indépendante de tout mouvement de délocalisation, ou encore résulter d'effets de change, notamment entre l'euro et le dollar, masquant pendant un moment les mouvements de l'économie réelle.

## ► La transformation de l'outil productif industriel

Les mutations du secteur industriel sont improprement qualifiées de « désindustrialisation », (5) terme souvent associé aux délocalisations dans le débat public et qui désigne communément la conjugaison de trois phénomènes. Le premier est la diminution de la part de l'industrie dans le produit intérieur brut (PIB). Cette diminution peut être absolue, comme certains secteurs de l'industrie britannique l'ont connue : elle traduit dans ce cas un mouvement de désindustrialisation *stricto sensu*. Mais elle est en réalité le plus souvent relative.

Cette relativité s'apprécie alors soit à l'aune de la répartition des secteurs (6) au sein d'un même ensemble national, soit à celle de la répartition de la production industrielle au plan mondial. Dans l'un comme l'autre de ces deux cas cependant, la diminution de la part de l'industrie peut apparaître malgré une hausse

### La diminution de la part de l'industrie peut apparaître malgré une hausse continue de la production industrielle

continue de la production industrielle. Dans la première hypothèse, elle s'explique par une croissance du PIB supérieure à celle du secteur industriel, qui est pour l'essentiel due, dans les pays de l'OCDE, au dynamisme plus fort du secteur des services et aux effets-prix (7). Dans la seconde hypothèse, elle résulte d'une hausse de la production industrielle mondiale plus importante que

celle de la production industrielle domestique : par exemple, la part de l'industrie des États développés diminue relativement dès lors que l'entrée sur les marchés de nouveaux États producteurs suffit à absorber le surplus de la demande mondiale.

Le deuxième est l'évolution de la balance des échanges extérieurs et la transformation de sa structure. Au plan relatif, la diminution de la part de l'industrie au profit de celle des services souligne effectivement la mutation de notre économie vers le secteur informel. Au plan absolu, la diminution des résultats nets des échanges industriels témoigne d'un affaiblissement de l'outil industriel dans la compétition internationale. Mais là encore, les analyses doivent s'affiner : ainsi, d'un point de vue strictement économique, on ne peut invoquer la « désindustrialisation » lorsque la dégradation du solde commercial résulte d'une croissance des importations dont le taux est inférieur ou égal à celui de la demande domestique en biens industriels, puisque le complément nécessaire à la satisfaction de cette demande est bien assuré par un accroissement de la production industrielle nationale.

Le troisième phénomène consiste en la perte d'emplois industriels : l'emploi industriel a ainsi reculé de 20 % en dix ans dans la zone euro, selon les estimations avancées, par MM. Lionel Fontagné, directeur du CEPIL, et Sébastien Jean, économiste senior au CEPIL. Cette perte d'emploi est, elle, liée pour l'essentiel aux gains de productivité du secteur industriel, qui sont historiquement et tendanciellement très importants, de l'ordre de 5 % par an. Ainsi, l'emploi industriel peut diminuer quand bien même la production industrielle augmente (8).

Quelles que soient les réserves méthodologiques que suscite chacun des trois indicateurs pris individuellement, force est de constater que le cumul d'un moindre poids dans la production nationale, d'un déficit extérieur et d'une perte d'emplois concerne essentiellement quelques secteurs industriels, bien connus par ailleurs pour avoir été depuis une trentaine d'années au cœur des processus de délocalisation : cuir, chaussures, habillement, textile, équipement du foyer, construction navale...

(7) C'est très exactement le cas que connaît la France : le poids relatif en valeur du secteur industriel dans le PIB national est passé de 29,1 % en 1980 à 19,8 % en 2002 parce que, à la fois, la croissance annuelle de sa valeur ajoutée en volume (+ 1,5 % entre 1980 et 1990, puis + 2,1 % entre 1990 et 2002) et celle de ses prix (respectivement + 4,9 et - 0,1 %) ont toutes deux été plus faibles sur la période que celles des autres secteurs de l'économie (soit + 2,5 et + 1,9 % pour la valeur ajoutée, et + 6 et + 1,6 % pour les prix).

(8) Situation dans laquelle se trouve également la France : le poids relatif du secteur industriel dans la structure de l'emploi national est passé de 24,4 % en 1980 à 15,9 % en 2002 en raison d'une croissance annuelle de sa productivité (+ 3,2 % entre 1980 et 1990, puis + 3,4 % entre 1990 et 2002) bien supérieure à celle des autres secteurs de l'économie (+ 2,2 % et + 1,2 %).

(5) Voir le rapport n° 1625 de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale, Max Roustan, (2004), *La désindustrialisation du territoire : mythe ou réalité ?*, mai.

(6) Secteurs primaire (agriculture), secondaire (industrie), tertiaire (services).

C'est que, sans être totalement identiques, les deux phénomènes s'entretiennent mutuellement. On peut ainsi résumer, de manière simplifiée, le mouvement qui a affecté les secteurs cités ci-dessus : en raison de leurs faibles coûts de production, les pays émergents gagnent des parts du marché industriel et dégagent une rentabilité élevée, ce qui a pour conséquence d'y attirer des investissements (délocalisation) ; du fait de la lenteur de la réduction de la capacité de production dans les pays de l'OCDE, la capacité mondiale devient excessive et provoque une baisse des prix, qui amoindrit la rentabilité de l'industrie dans l'OCDE (« désindustrialisation »). Comme l'atteste ce raisonnement, exposé par Mme Frédérique Sachwald, les notions de délocalisation et de désindustrialisation sont donc distinctes et ne peuvent être confondues, mais sont cependant étroitement liées.

### ► La délocalisation des activités de service

On ne peut enfin assimiler ces deux notions l'une à l'autre en raison du fait que la délocalisation ne touche plus désormais que la seule industrie. En effet, de nombreuses activités de services (9) sont aujourd'hui affectées par des mouvements de délocalisation pure : centres d'appel, services financiers et commerciaux, ainsi que les activités de recherche-développement et, au sein de celles-ci, non plus seulement la conception assistée par ordinateur (CAO), mais aussi l'écriture des spécifications ou la simulation industrielle.

Ainsi, par exemple, depuis une quinzaine d'années déjà (10), les grandes entreprises diversifient les implantations géographiques de leurs activités de recherche-développement. Dans ce domaine « immatériel » existe donc aujourd'hui une division internationale du travail qui met en compétition les sites nationaux tout autant qu'en matière de production industrielle *stricto sensu*. L'internationalisation de la recherche-développement a acquis « une dynamique autonome, l'accès aux compétences les plus pointues et aux environnements les plus propices à l'innovation jouant un rôle moteur » (11). L'exemple d'Alcatel est à cet égard révélateur : ainsi que l'ont indiqué MM. Olivier Caemard, directeur général d'Alcatel-CIT, et Jean-François Pradillon, directeur des exportations et des douanes, le groupe a entrepris d'implanter des unités de recherche-développement en Chine, d'abord en raison du potentiel de croissance considérable du marché chinois des télécommunications, mais aussi pour bénéficier du moindre coût des ingénieurs. Cette dernière motivation relève sans conteste d'une délocalisation, au sens premier du terme, même si ce type de décision n'interdit pas aussi le maintien d'un potentiel de R&D dans les pays occidentaux, et notamment en France.

(9) Il convient toutefois de souligner que la distinction entre industries et services est de plus en plus délicate à établir, notamment en raison du phénomène d'externalisation des services en dehors des entreprises industrielles. Aujourd'hui, selon les informations fournies par M. Jean-Paul Mingasson, directeur général de la DG Entreprises à la Commission européenne, plus de la moitié des services prestés dans l'Union européenne sont destinés aux entreprises.

(10) Voir Frédérique Sachwald (2003), « Les migrations de la recherche », *Sociétal* n° 42, 4<sup>e</sup> trimestre.

(11) *Ibid*

Dès lors, si les indicateurs, bien que multiples, ne sont pas toujours adéquats, comment la délocalisation peut-elle être mesurée ?

### Les « délocalisations » sont-elles mesurables ?

(...) Seul un suivi précis combinant observations macroéconomiques des grands agrégats (IDE, balance commerciale, production et emploi industriels) et analyses microéconomiques des motivations et des effets des investissements français à l'étranger permettrait d'apprécier, sur une période donnée, l'amplitude réelle des délocalisations. Or, aucune étude statistique probante n'existe aujourd'hui en France, pas davantage d'ailleurs que dans la plupart des autres États de l'OCDE.

Aussi pour quantifier le phénomène et mesurer les pertes d'emplois induites dans les pays riches par l'échange avec les pays à bas salaires, les économistes avancent avec prudence en s'appuyant sur l'analyse des grands agrégats. Ils ont cependant tous indiqué que, quels que soient les critères retenus, les délocalisations n'étaient pour l'instant pas un phénomène statistique important, et que leurs effets sur la capacité industrielle du pays comme sur l'emploi étaient extrêmement limités.

### ► Un mouvement réel mais limité

Selon la Direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les délocalisations auraient représenté en 1999-2000 moins de 5 % des investissements sur les pays proches (PECO et Maghreb) et moins de 1 % sur les marchés lointains. Par une autre méthode, la DREE aboutit à une estimation haute de 4 % du total des IDE soit 19 milliards d'euros sur la période 1997-2001.

(...) Des évaluations menées en 2002 par les douze missions économiques de la DREE dans les PECO ont recensé environ 400 opérations d'investissement assimilables à des délocalisations, ne représentant que 10 % de l'ensemble des opérations françaises vers ces pays, soit 2 milliards d'euros.

En tout état de cause, ces sommes sont à relativiser face au montant global de la formation brute de capital fixe (FBCF), c'est-à-dire l'investissement, lequel s'est élevé, pour la France, à près de 300 milliards d'euros en 2002, ou encore face tant aux 54 milliards d'euros d'IDE entrants que la France a reçu cette année-là qu'aux 66,5 milliards d'euros sortants, en repli de 36 % par rapport à 2001. Au reste, c'est ce pourcentage de 10 % que le ministre délégué à l'Industrie a présenté comme étant probablement le taux maximum, au niveau global, des investissements français à l'étranger correspondant à ce qu'on peut qualifier de délocalisations.

Par ailleurs, indépendamment du niveau exact de la proportion des IDE sortants constituant des délocalisations, l'impact de ces IDE sur l'emploi reste sujet à discussion, en particulier

s'agissant des investissements *greenfields*. Nul n'est en mesure aujourd'hui d'établir quantitativement la part des délocalisations dans les évolutions de l'emploi industriel français. Plusieurs signes indiquent toutefois qu'il ne saurait s'agir, globalement, d'un mouvement de grande ampleur.

Les quelques rares études portant précisément sur ce sujet réalisées à l'étranger sont toutes convergentes :

- ainsi, les statistiques du ministère du Travail américain évaluent à seulement 2 % du total le nombre des licenciements de plus de 50 personnes dus à des délocalisations ou à une compétition étrangère entre 1998 et 2003 (12) ;

- au Japon, pays qui a pourtant fait de la délocalisation dans sa zone d'influence un axe de politique économique clairement assumé, une étude du RIETI évalue à 62 000 le nombre des emplois directs perdus en 2001 consécutivement aux IDE nippons en Asie (13) ;

- enfin, une toute récente enquête menée outre-Rhin sur les conséquences des investissements allemands et autrichiens dans les PECO entre 1990 et 2001 indique que le nombre total des emplois détruits en Allemagne s'élève sur la période à environ 90 000 (14).

Encore doit-on observer que tous ces calculs ne prennent pas en compte les créations d'emplois induits dans d'autres secteurs ni, naturellement, les pertes d'emplois qui auraient pu résulter d'une absence de délocalisation. La France étant probablement encore moins sujette aux délocalisations que les trois États ci-dessus, il est probable que les proportions seraient similaires et donc, d'un strict point de vue macroéconomique, relativement négligeables au regard des 10 000 destructions quotidiennes d'emploi rappelées par MM. Cahuc et Zylberberg dans leur récent ouvrage (15).

Par ailleurs, les investissements à l'étranger des entreprises optant pour une stratégie d'internationalisation et de conquête de nouveaux débouchés sont globalement source d'emplois et constituent un soutien à l'équilibre de la balance commerciale. Selon la DREE, les dix secteurs industriels qui ont le plus investi à l'étranger (pour un montant d'environ 37 milliards d'euros, soit 60 % des flux cumulés) entre 1997 et 2000 ont créé, à l'exception de la chimie et du raffinage, près de 100 000 emplois domestiques nouveaux.

De leur côté, MM. Lionel Fontagné et Sébastien Jean ont indiqué que la production dans des filiales étrangères ne pouvait être systématiquement assimilée à une substitution à la production française, c'est-à-dire à ce qui caractérise les « délocalisations ».

(12) Source : questionnaire aux missions économiques et financières.

(13) *Les IDE japonais et la désindustrialisation*, RIETI, 2001

(14) Dalia Marin (2004), « A Nation of Poets and Thinkers - Less so with Eastern Enlargement ? Austria and Germany ». Centre for Economic Policy Research, *CEPR Discussion Paper*, n° 4358, mai.

(15) Pierre Cahuc, André Zylberberg (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion.

A cet égard, ils ont présenté les résultats d'une étude du CEPII portant sur l'industrie qui conclut qu'investir à l'étranger aboutit généralement à une amélioration, *in fine*, de la balance commerciale du pays investisseur. Selon les estimations du CEPII, 1 euro investi à l'étranger génère 0,59 euro d'exportations et 0,24 euro d'importations, soit un excédent commercial de 0,35 euro dont on peut penser qu'il est positif en terme d'emploi. En outre, les économistes du CEPII observent que les IDE peuvent accélérer la hausse de la demande relative de main-d'œuvre qualifiée, notamment parce qu'ils créent des besoins en tâches de supervision et de liaison. De ce point de vue, les IDE, et donc, en partie, les délocalisations, sont bénéfiques à l'économie car elles renforcent sa capacité exportatrice.

L'observation empirique tendrait donc à rejoindre la théorie économique : au plan macroéconomique, les délocalisations auraient un impact faible, voire discutable, en ce qui concerne tant la dynamique économique que l'évolution du marché de l'emploi.

### ► Une réalité territoriale qui risque de se poursuivre

Cependant, quelles que soient les mesures quantitatives du phénomène, les délocalisations existent bel et bien : elles sont durement ressenties localement. Quand un bassin industriel perd massivement des emplois du fait de la globalisation de l'économie, ce sont des centaines voire des milliers d'hommes et de femmes, et donc de familles, qui vivent une forme d'exclusion de la compétition mondiale, exclusion que d'aucuns peuvent d'ailleurs ressentir comme vexatoire. C'est finalement la vie entière de ce bassin qui est menacée et c'est ce traumatisme-là qui justifie l'écho donné aux délocalisations, plutôt que la quantité objective d'emplois concernés.

Un décalage évident apparaît entre l'entreprise, à qui la délocalisation apporte une solution, et le territoire où elle est implantée, qui vit cette délocalisation comme un problème. À cet égard, la délocalisation est bien davantage un enjeu territorial plutôt qu'économique.

En outre, si sa mesure laisse penser aujourd'hui qu'il est de faible ampleur, le mouvement des délocalisations est une tendance lourde dont certains estiment qu'il est appelé à une accélération forte dans les années qui viennent. Ainsi, selon le cabinet de conseil ATKearney, la masse salariale américaine délocalisée, qui était estimée à 4 milliards de dollars en 2000, serait de 24 milliards en 2005 et pourrait être de 65 milliards en 2010. Ils considéraient en outre que l'Europe avait environ trois ans de retard sur les États-Unis, évoquant notamment, à titre illustratif, le fait que 20 % des budgets informatiques américains étaient délocalisés en 2003 contre seulement 5 % en Europe. (...) ●