

## Mondialisation et délocalisations : état des lieux et stratégies d'action

*La mondialisation de l'économie s'accompagne d'un déplacement des zones de production entre pays industrialisés, au sein de chaque zone économique d'une part, et des pays industrialisés vers les pays émergents d'autre part. Dans certains cas, c'est la production destinée aux marchés extérieurs qui quitte le territoire national pour s'implanter plus près des zones de débouchés. Dans d'autres, c'est la production destinée au marché national qui est transférée à l'étranger avant d'être réimportée. Ces mouvements sont désignés sous le vocable commode et inquiétant de « délocalisations ». La diversité du phénomène explique la difficulté d'en apprécier l'ampleur et d'en mesurer l'impact en termes d'emploi, d'autant plus qu'il est inégalement réparti selon les secteurs économiques, les catégories de travailleurs et les territoires. Au total, le bilan global coût/avantage de l'ouverture internationale des marchés reste sans doute positif pour notre pays, mais au prix d'ajustements sectoriels et territoriaux que les politiques publiques peinent à accompagner.*

### 1. L'IMPACT GLOBAL DES DÉLOCALISATIONS SUR L'EMPLOI : LE CAS FRANÇAIS

Mesurer l'impact *net* des délocalisations sur l'emploi est un exercice qui nécessite non seulement de prendre en compte les destructions d'emplois liées au transfert de tout ou partie des activités productives d'une entreprise à l'étranger, mais également les créations d'emplois attachées aux investissements directs étrangers. À cet égard, la grande majorité des études concernant la France concluent à un solde positif. Il est vrai que ces études s'appuient sur des méthodes d'évaluation très indirectes et donc discutables.

L'évaluation des destructions d'emplois liées aux délocalisations suppose de pouvoir isoler les suppressions d'effectifs imputables directement aux délocalisations de celles plus largement imputables aux stratégies d'externalisation des entreprises<sup>1</sup> guidées par la recherche d'une spécialisation plus rentable face à une concurrence accrue.

<sup>1</sup> L'externalisation consiste à confier à une autre entreprise une tâche précédemment réalisée en interne (nettoyage, comptabilité...).

Une étude de l'Insee<sup>2</sup> basée sur des données individuelles d'entreprises propose, dans ce sens, de considérer qu'il y a « présomption » de délocalisation lorsqu'une entreprise réduit ses effectifs et augmente, de manière concomitante, ses importations du type de biens qu'elle produisait en France, soit par soustraction, soit par création d'une filiale. Sur cette base, l'Insee estime que les délocalisations expliquent une perte annuelle de 0,35 % des emplois industriels, soit en moyenne, 13 500 emplois supprimés en France chaque année sur la période 1995-2001<sup>3</sup>.

Ce type d'estimations des destructions d'emplois liées aux délocalisations n'est cependant pas complètement satisfaisant dans la mesure où il n'est pas tenu compte du fait que l'entreprise fortement concurrencée, qui choisit de maintenir son activité sur une base domestique, peut se trouver contrainte, à terme, de réduire le volume de ses activités et de sa masse salariale. À l'inverse, les gains de productivité réalisés grâce à la délocalisation des activités de pure fabrication par exemple peuvent être alloués à la

<sup>2</sup> Aubert P. et Sillard P. (2005), *Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française*, document de travail G 2005/03, Insee.

<sup>3</sup> Au total, sur l'ensemble de la période considérée, environ 95 000 emplois industriels auraient été supprimés en France et délocalisés à l'étranger, selon l'étude de l'Insee (*op. cit.*).

création d'emplois dans les activités amont maintenues sur le territoire national (R & D, design, etc.).

Pour tenter d'évaluer un effet *net* des délocalisations sur l'emploi, d'autres études plus récentes ont recours à des méthodes d'estimation inspirées des sciences du vivant dites d'appariement des entreprises. Autrement dit, elles comparent un échantillon de firmes qui délocalisent tout ou partie de leur activité hors du territoire national, à un échantillon « jumeau » de firmes qui ne délocalisent pas. Cet échantillon jumeau est soit constitué de firmes existantes comparables – on recherche alors pour chaque entreprise ayant délocalisé son « plus proche voisin » n'ayant pas délocalisé – soit d'entreprises analogues virtuelles – on « construit » alors l'entreprise jumelle.

Fondée sur cette méthode d'évaluation, une étude réalisée par Hijzen, Jean et Mayer<sup>4</sup> conclut que, sur la période 1984-2006, les investissements français à l'étranger n'ont pas eu, globalement, d'impact négatif sur l'emploi domestique. Les délocalisations auraient plutôt permis le maintien de l'avantage compétitif des firmes concernées moyennant des coûts d'ajustement concentrés sur les emplois non ou peu qualifiés.

Ce type d'évaluation globale contraste de manière spectaculaire avec les réalités vécues sur le terrain dans les entreprises et les bassins d'emplois concernés. Il est vrai que les emplois créés grâce à la mondialisation ne sont pas les mêmes que ceux qui sont perdus, en termes de qualifications, de secteurs et de localisation. Ce décalage renforce les attentes envers les acteurs publics. Une action efficace suppose de comprendre les raisons qui poussent les entreprises, prises individuellement, à revoir leur stratégie de localisation.

## 2. POURQUOI LES ENTREPRISES DÉLOCALISENT-ELLES ?

La délocalisation de tout ou partie de la production s'inscrit le plus souvent dans d'une stratégie plus globale de réorganisation du processus de production, motivée par une intensification de la concurrence. Transférer une partie de ses activités à l'étranger relève, pour l'entreprise, d'un arbitrage qui n'est pas uniquement lié à des considérations de coûts, mais qui s'inscrit plus largement dans une problématique d'attractivité des territoires et d'évolution de la division internationale du travail.

Une étude d'Altédia<sup>5</sup> menée pour le ministère du Travail auprès de dirigeants d'entreprises<sup>6</sup> implantés en France et ayant eu recours à de tels processus,

<sup>4</sup> Hijzen A., Jean S. et Mayer T. (2006), *The Effects at Home of Relocation Abroad : Evidence from Matched French Firms*, document de travail réalisé pour le séminaire du GAM du 16 mai 2006.

<sup>5</sup> Altédia (2005), *Étude auprès des entreprises sur les déterminants micro-économiques et sociaux des délocalisations récentes et à venir*, janvier, commandée par la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques du ministère français de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

<sup>6</sup> Dont 37 ont pris récemment la décision de délocaliser.

montre que les choix de délocaliser résultent d'une pression concurrentielle accrue liée à quatre facteurs :

- la montée en compétence extrêmement rapide des pays émergents, tels que la Chine ou les pays de l'Europe de l'Est, où la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée s'accroît, ainsi que la productivité du travail ;
- la montée en puissance de firmes des pays émergents, où l'effort d'investissement est très élevé, de sorte que d'anciens sous-traitants se transforment en concurrents directs ;
- les politiques d'achat agressives des donneurs d'ordre qui exercent des pressions déflationnistes dans les secteurs d'activité ;
- la recherche de nouvelles sources d'obtention de gains de productivité par une « dé-mécanisation » des processus de production, c'est-à-dire une substitution du travail au capital en faisant appel massivement au travail peu qualifié.

La décision de délocaliser relève, selon l'étude d'Altédia, de trois types de stratégies :

- la première consiste à suivre la demande. Elle est motivée par trois raisons essentielles : conquérir un marché en croissance, suivre des donneurs d'ordre, s'adapter aux politiques protectionnistes des États qui souhaitent promouvoir l'installation d'entreprises dans leur pays ;
- la seconde est fondée sur une segmentation verticale du processus de production. Elle vise avant tout la réduction des coûts de main-d'œuvre ;
- la troisième repose sur une réorganisation de l'ensemble du processus de production sur une base mondiale et non strictement verticale. Apanage des très grandes firmes, elle explique en partie les délocalisations intra européennes.

Ainsi, bien que s'inscrivant dans des contextes variés, les choix de délocalisation étudiés sont le produit d'un très petit nombre de facteurs déterminants, qui apparaissent comme des conditions nécessaires mais pas toujours suffisantes à la décision de délocaliser. Celle-ci résulte bien souvent de la conjonction de ces facteurs et d'autres encore qu'Altédia qualifie d'« aggravants ».

Sur ce registre, ni la fiscalité ni la réglementation sociale en France ne sont perçues comme des causes de la délocalisation, mais plutôt comme des contraintes auxquelles les entreprises doivent s'adapter. En revanche, la dévalorisation de l'image de l'industrie, la complexité des circuits administratifs jugées bureaucratiques, la judiciarisation des conflits sociaux ainsi que les rigidités de l'organisation du temps de travail jouent le rôle de facteurs aggravants dans l'esprit des dirigeants d'entreprise. À ces éléments, il faut ajouter les critiques émises à l'encontre d'une part des politiques européennes en matière monétaire et commerciale, et d'autre part du faible soutien à l'innovation apporté par les pouvoirs publics français.

À la lumière de cette étude de cas, deux « portraits-types » de délocalisations émergeraient :

- les délocalisations par filialisation dans les pays dits développés qui sont le fait de grands groupes opérant dans des secteurs très concentrés (automobile, aéronautique, pharmacie) et répondent à des stratégies de division internationale du travail intra firme ;
- les délocalisations par sous-traitance dans les pays dits à bas salaires qui sont le fait d'entreprises opérant dans des secteurs matures sur des produits à fort contenu en main-d'oeuvre peu qualifiée (textile-habillement, électronique, biens de consommation durable) et répondent à des stratégies de réduction des coûts.

En proportion, les délocalisations vers les pays limitrophes de la France et les États-Unis représentent environ la moitié du total des emplois délocalisés, tels qu'évalués par l'Insee, à égalité avec celles en direction des pays dits à bas salaires, Chine en tête (15 % des emplois délocalisés) loin devant l'Europe de l'Est et l'Afrique du Nord.

### **3. LA RÉPONSE DES POLITIQUES PUBLIQUES : FAVORISER L'ÉMERGENCE D'EMPLOIS NOUVEAUX ET AIDER À LA RECONVERSION**

Le premier volet de l'action publique – que l'on pourrait qualifier d'offensif – consiste à accompagner la polarisation des activités engendrée par la mondialisation, en concentrant les moyens de la politique industrielle et technologique sur des grands pôles de compétitivité.

Ces derniers reposent sur un principe simple : des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation supérieure conjuguent leurs ressources et leurs compétences pour, dans un secteur d'activité et un territoire donnés, développer ensemble des projets de recherche-développement et d'innovation industrielle, en vue de renforcer leur position commune dans la concurrence mondiale, tout en misant sur les effets bénéfiques liés à une certaine proximité géographique.

Le principal mérite du « modèle français » des pôles de compétitivité<sup>7</sup>, qui ont commencé à voir le jour en juillet 2005, réside sans doute dans son caractère systématique et dans le choix de la procédure de l'appel à projets, car les synergies locales et partenariales ne se décrètent pas d'en haut.

Ceci étant, des interrogations demeurent sur plusieurs points :

- l'effet de saupoudrage : l'engouement et l'émulation suscités auprès des collectivités territoriales ont

conduit à la labellisation de plus de 60 pôles. Certains considèrent que ceux-ci sont trop nombreux par rapport aux moyens mis en œuvre. De fait, ils pourraient se révéler incapables de constituer les masses critiques nécessaires pour jouer dans la concurrence mondiale ;

- la cohérence d'ensemble : dans quelle mesure et de quelle manière ces pôles s'articulent-ils avec l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) ? Font-ils double emploi avec les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ?

Au total, le dispositif devra faire ses preuves en termes d'ouverture à l'international, de souplesse, de capacité d'adaptation et éviter les écueils d'une bureaucratisation progressive, d'une spécialisation excessive des bassins d'emploi ou encore de la création *ex nihilo*, fondée sur un effet d'aubaine, d'activités indépendamment des conditions de demande.

Cette politique de pôles de compétitivité gagnerait à s'appuyer sur une politique d'innovation et de compétitivité à l'échelon européen plus dynamique. La mutualisation des ressources nationales au niveau communautaire permettrait alors de tirer parti des économies d'échelle et d'optimiser ainsi les chances de succès d'une démarche offensive fondée sur les pôles.

Cette orientation ne nécessite pas forcément un cadre institutionnel fédéral. Elle peut, en effet, se décliner au niveau national dans le cadre de coopérations renforcées entre les grandes métropoles européennes pour mettre en réseaux leurs systèmes régionaux d'innovation.

Une stratégie de renforcement de la compétitivité doit surtout s'accompagner d'une politique en direction des territoires en difficulté, afin d'éviter que se développent des poches de chômage persistant.

En France, les zones d'emplois les plus fragiles sont relativement peu nombreuses : 40 zones (moins de 7 % de l'emploi national), mais 13 d'entre elles sont particulièrement vulnérables, du fait de leur forte exposition à la concurrence internationale et d'un cumul de handicaps structurels (spécialisation sectorielle marquée, faible niveau technologique des activités, abondance de main-d'œuvre peu qualifiée)<sup>8</sup>.

La politique de redistribution à destination des territoires en difficulté ne suffit pas. L'aide à la mobilité des ménages doit aussi être encouragée par un dispositif combinant politiques du marché du travail, de formation, du logement et d'investissement public dans les infrastructures de transport.

Le 1<sup>er</sup> mars 2006, la Commission européenne a proposé de créer un Fonds d'ajustement à la mondialisation (FAM)<sup>9</sup>, dont le règlement est en débat devant le Parlement européen. Conçu comme un instrument de solidarité à l'échelle communautaire, ce Fonds est destiné à offrir une aide ponctuelle et ciblée sur les travailleurs « *personnellement et sévèrement touchés par des licenciements résultant des*

<sup>7</sup> Jacquet N. et Darmon D. (2005), *Les pôles de compétitivité, un modèle français*, Paris, La Documentation française.

*transformations profondes dans les échanges commerciaux internationaux* ».

Le FAM allie des mesures actives comme une aide à la recherche d'un emploi avec des compléments de revenu d'activité à caractère temporaire. En ce sens, il manifeste le souci de lier reconversions productives et mobilités professionnelles.

Mais, en l'état, ce dispositif reste limité :

- des moyens peu importants : la dotation financière maximale de 500 millions d'euros par an dépend de la sous-utilisation des crédits disponibles sur d'autres postes budgétaires ;
- un champ d'application restreint : selon les chiffres de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail<sup>10</sup>, les restructurations en Europe ont représenté des pertes brutes d'emploi de l'ordre de 400 000 par an sur la période 2002 à 2005. Soit environ 10 fois plus que le nombre de travailleurs qui pourraient bénéficier, en fonction des critères proposés, de l'accès au fonds. Les trois quarts de ces suppressions d'emploi relèvent de « restructurations internes », alors que les délocalisations au sens strict ont un impact beaucoup plus limité<sup>11</sup>. Pour autant, nombre de ces restructurations internes ont partie liée avec les stratégies internationales des entreprises concernées, même s'il peut être difficile de démontrer la responsabilité directe de la mondialisation. Ce qui réserve des débats de frontière, sur les cas qui relèveront du FAM et ceux qui n'en relèveront pas ;
- une visée essentiellement curative : il s'agit d'un dispositif de crise – très éloigné de l'anticipation des restructurations puisqu'il vise à réagir à des licenciements annoncés ;

- une cohérence incertaine : la complémentarité du FAM avec les instruments financiers déjà existants, destinés à la cohésion tels que le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional n'est pas démontrée.

Pour dépasser certaines de ces limites, deux pistes peuvent être suggérées :

- améliorer le dispositif d'information sur les restructurations ;
- faire également du FAM un outil d'incitation à la responsabilité sociale des entreprises en matière de traitement des restructurations et des délocalisations<sup>12</sup>.

Une combinaison de ces différentes stratégies permettrait ainsi de répondre aux exigences que l'action publique doit concilier pour faire face aux impacts de la mondialisation: efficacité économique, équité sociale et aménagement du territoire.

<sup>8</sup> Mouhoud E. M. (dir) (2005), *Localisation des activités économiques et stratégies de l'État*, rapport du groupe Perroux, Commissariat général du Plan.

<sup>9</sup> Pour consulter la proposition de règlement : [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2006/mar/com06091\\_final\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2006/mar/com06091_final_fr.pdf)

<sup>10</sup> European Restructuring Monitor, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

<sup>11</sup> Sur la période (2002-2005), ces cas représentent, en effet, moins de 6 % des restructurations recensées et moins de 5 % des emplois supprimés lors de ces opérations.

<sup>12</sup> Cf. Fayolle J. (2006), « Responsabilité sociale des entreprises, restructurations et délocalisations », *document de travail*, n° 06/01, IRES.



Centre d'études prospectives et d'informations internationales  
9, rue Georges Pitard  
75015 Paris  
Téléphone 01 53 68 55 00  
Site Internet : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)

Centre d'analyse stratégique  
18, rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00  
Site Internet :  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

