

La délocalisation

La délocalisation désigne la migration d'activités du territoire national vers l'étranger pour tirer parti des écarts internationaux de coûts des facteurs. Il existe plusieurs acceptions du terme, de la plus stricte qui désigne le transfert en bloc d'activités existantes du territoire national vers un autre pays à des définitions plus larges tenant compte de la division verticale du travail au plan international et de la sous-traitance. La délocalisation participe d'un phénomène plus vaste : la désindustrialisation tendancielle (ou la tertiarisation) des pays développés.

Il n'existe pas de source d'information qui permette de mesurer la délocalisation de manière directe. Les statistiques existantes répondent à d'autres buts. Cependant, appréciée à l'aune des investissements directs français à l'étranger et des données sur l'activité à l'étranger des filiales d'entreprises résidentes, la délocalisation serait un phénomène à l'ampleur limitée. En outre, le croisement avec des sources qualitatives (enquêtes de conjoncture, études des fédérations professionnelles) conduit à la conclusion que la délocalisation, phénomène encore circonscrit, serait susceptible de devenir plus fréquente et de concerner davantage les PME que par le passé.

La dynamique de la délocalisation est notamment susceptible de s'accroître en liaison avec la montée en puissance de pays émergents à disponibilité croissante et à faible coût relatif de la main d'œuvre qualifiée comme l'Inde, la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ces derniers disposant d'avantages spécifiques comme la proximité géographique ou l'appartenance à l'Union européenne pour nombre d'entre eux. En conséquence, la délocalisation et, de manière plus générale, la désindustrialisation tendancielle des économies demandent aujourd'hui à être prises en compte dans la conduite de la politique économique. Cette prise en compte devrait associer deux volets : rendre l'économie en mesure d'absorber le choc ; favoriser une allocation des facteurs susceptible d'accroître la capacité d'adaptation au progrès technique.

Françoise DRUMETZ
*Direction générale des Études et des Relations internationales
Direction des Études économiques et de la Recherche*

NB : Avec les contributions, dans le cadre d'un groupe de travail, de Frédéric Boccara, Sophie Garcia, Louis-Marie Harpedanne de Belleville, Gilles Moëc, Jean-Michel Pourchon, Pierre Sicsic, Bruno Terrien et Olivier Vigna (Direction générale des Études et des Relations internationales) ainsi que des secrétariats régionaux de la Banque de France à Lyon et à Strasbourg.

1. Une modalité de la mondialisation

1.1. Un phénomène dynamique

La délocalisation désigne la migration d'activités du territoire national vers l'étranger pour tirer parti des écarts internationaux de coûts des facteurs. Elle a d'abord concerné des activités industrielles intensives en main-d'œuvre et à contenu technologique peu élevé, transférées en tout ou partie vers des pays à forte disponibilité et faible coût du travail non qualifié. Depuis quelques années, la délocalisation affecte également des activités industrielles au contenu technologique plus élevé ainsi que des services comme les services informatiques.

En effet, la délocalisation est un phénomène dynamique : (i) elle s'est accélérée du fait de l'ouverture croissante des économies des pays émergents, du développement de processus d'intégration économique régionale (Alena, Mercosur, unification européenne) et du progrès technique (réduction des coûts de transport ; développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui ont notamment rendu certains services, autrefois abrités, désormais « délocalisables ») ; (ii) dans ce nouvel environnement, les avantages comparatifs ne sont pas figés : notamment, la notion de travail qualifié est évolutive au gré du rattrapage (éducation, infrastructures, etc.) des pays émergents ainsi que le montre l'exemple des informaticiens indiens.

1.2. Des acceptions plus ou moins larges selon le contexte et les auteurs

- Dans une définition stricte, la délocalisation désigne le transfert en bloc d'activités existantes du territoire national vers le territoire d'un autre pays.
- Dans une conception plus large, sont incluses dans le champ : (i) les délocalisations qui s'inscrivent dans le cadre de la division verticale du travail au plan international. Dans ce cas, il n'y a pas transfert en bloc d'une activité, comme dans la définition stricte, mais délocalisation de segments du processus de production. Ce type de délocalisation a connu un fort développement dans certains secteurs (électronique...), conduisant à l'émergence de ce que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 2002) appelle un « système international de production » ; (ii) l'externalisation d'un segment ou de l'intégralité de l'activité *via* un contrat de sous-traitance au profit d'une entreprise étrangère indépendante plutôt que par création d'une (ou transfert d'activité à une) filiale étrangère *via* un investissement direct à l'étranger (IDE).
- Dans une définition très large qui est celle du rapport Arthuis (1993), toute importation de biens et de services ayant des substituts nationaux est considérée comme une délocalisation.

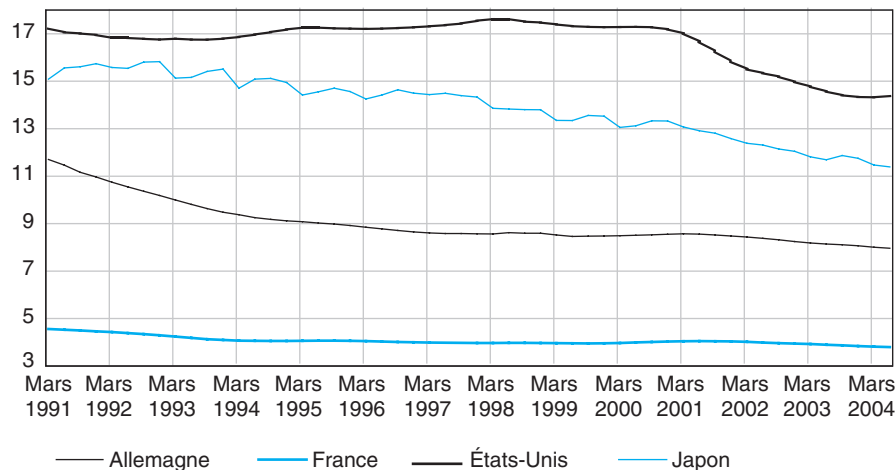
1.3. Un aspect d'un phénomène plus vaste, la désindustrialisation des pays développés

Les tentatives d'évaluation des conséquences de la délocalisation sur l'emploi aboutissent généralement à la conclusion qu'elle aurait des incidences limitées. D'après Rowthorn et Ramaswamy (1999), le commerce Nord-Sud, donc un champ plus vaste que la seule délocalisation, expliquerait 20 % de la diminution de l'emploi industriel observée dans les pays développés de 1970 à 1994. Une actualisation de cette étude sur la période 1970-2002 (Boulhol, 2004) parvient à une estimation de l'ordre de 15 % en moyenne pour les pays industriels, notamment à une perte de 250 000 emplois industriels dans le cas de la France.

En effet, la délocalisation participe d'un phénomène plus vaste : la désindustrialisation des pays développés. Tous les pays développés connaissent une baisse tendancielle de l'emploi industriel au profit de l'emploi dans les services, la France ayant été plutôt moins affectée (diminution de 14 % des emplois dans l'industrie de 1991 à 2003) que des pays plus industriels comme l'Allemagne (- 29 %).

Emploi total dans l'industrie

(cvs, en millions)



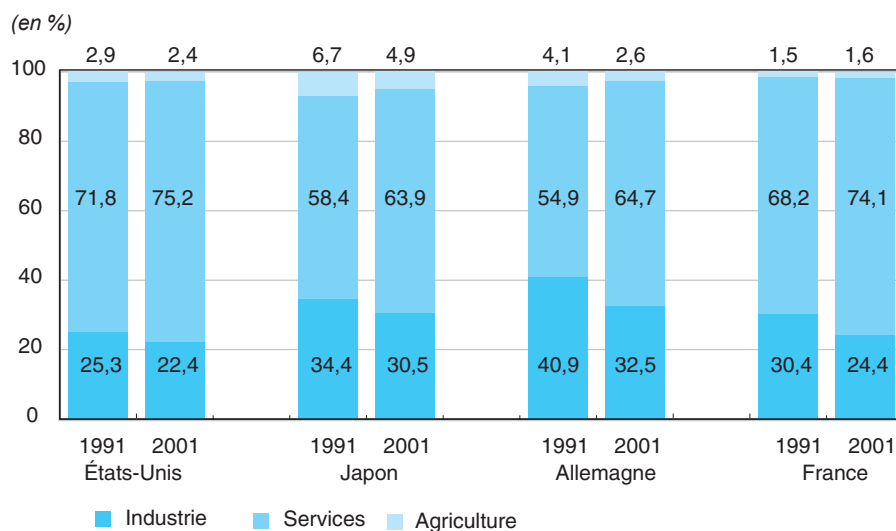
NB : Secteur manufacturier pour les États-Unis et le Japon ; non cvs pour le Japon

Sources : Eurostat, Bureau of Labor Statistics, Banque du Japon

La baisse de la part relative de l'emploi industriel s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : (i) les progrès de productivité dans l'industrie, supérieurs à ceux dans les services « traditionnels » à relativement faible valeur ajoutée (Baumol, 1967) ; (ii) l'externalisation croissante de certaines fonctions (avec le développement corrélatif du secteur des services aux entreprises) ; (iii) la « montée en gamme » des économies qui se traduit, pour les pays développés, par une spécialisation dans les activités à plus haute valeur ajoutée et qui s'accompagne d'une intensification de la division verticale du travail au plan international.

La délocalisation n'est ainsi que l'une des causes, ou plutôt l'une des manifestations, de la désindustrialisation.

Part de l'emploi total dans l'industrie, les services et l'agriculture



Source : Banque mondiale

2. Selon les outils d'observation disponibles, un phénomène sans doute limité

Il n'existe pas de source d'information qui permette de mesurer la délocalisation de manière directe. En effet, les statistiques existantes répondent à d'autres buts. À titre d'illustration, on évoque ci-dessous les statistiques d'IDE et celles sur les filiales à l'étranger d'entreprises résidentes (*Foreign Affiliates Trade Statistics*, dites *FATS*).

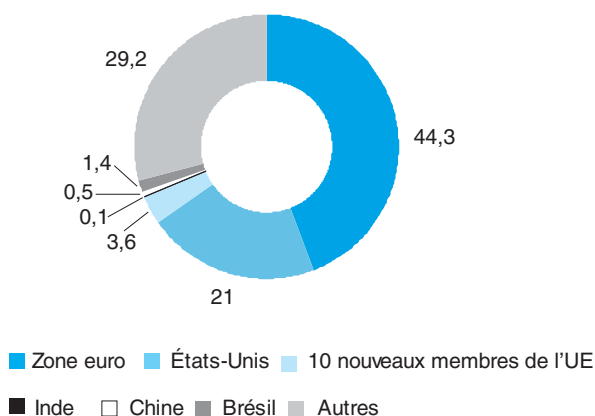
2.1. À l'aune des statistiques d'IDE, un phénomène à l'extension limitée

Conformément aux prescriptions du cinquième manuel de balance des paiements du Fonds monétaire international (FMI, 1993), les statistiques d'IDE concernent les entreprises résidentes détenant au moins 10 % du capital d'une entreprise non résidente. Sont considérés comme investissements directs les capitaux propres de l'entreprise non résidente investie — y compris les bénéfices réinvestis sur place — et les prêts et dépôts consentis par la maison mère résidente à l'affilié non résident.

*Des flux d'IDE majoritairement dirigés vers les pays industriels***Répartition géographique des flux d'IDE**

Moyenne 2001-2003

(en %)



Source : Banque de France, direction de la Balance des paiements

Où vont les flux d'IDE de la France ? Comme pour les autres pays développés, les flux d'IDE de la France sont majoritairement dirigés vers les principaux pays industriels : la zone euro et les États-Unis en accueillent près des deux tiers. À elle seule, la zone euro bénéficie de onze fois plus de flux que l'ensemble constitué par les PECO (première zone investie), l'Inde et la Chine. Notamment, les flux d'IDE de la France en Chine apparaissent faibles même si l'on tient compte du fait, ce qui n'est pas le cas dans le graphique ci-dessus, que certains investissements peuvent être réalisés *via* une implantation à Hong-Kong ou Singapour. Le Brésil, premier pays émergent non européen destinataire des flux d'IDE de la France, n'en accueille que 1,4 %.

La vague de prises de participation françaises dans les pays émergents est récente. La base de données Thomson Financial recense trois cents prises de participation françaises en Chine, en Inde et dans les dix PECO accédants entre janvier 1983 et décembre 2003. L'essentiel des opérations a eu lieu en deux vagues : 1995-1996 et 2000-2001. S'agissant de la Chine, près des deux tiers des opérations se sont produits à partir de 1999. Le constat est similaire s'agissant des statistiques de flux et de stocks d'IDE, tant en Chine que dans les PECO.

La propension de la France à investir dans les pays émergents serait inférieure à celle des autres grands pays industriels, même européens : d'après Thomson Financial, en termes de nombre de prises de participation vers les PECO, l'Inde et la Chine, la France (7 % du nombre total d'opérations recensées sur la période 1983-2003) est devancée par les États-Unis (20 %), l'Allemagne (14 %) ou le Royaume-Uni (9 %).

Un constat à nuancer

Les statistiques d'IDE répondent à d'autres objectifs que la mesure de la délocalisation et leur utilisation dans ce but est délicate.

D'un côté, les IDE ne sont que l'une des modalités de la délocalisation, aux côtés des transferts d'activité intra-groupe et du développement de la sous-traitance internationale. À cet égard, ils tendent à minorer la délocalisation.

De l'autre, les IDE prennent en compte des opérations qui ne relèvent pas de la délocalisation, ce qui la majore. En effet, tout IDE dans un pays émergent n'est pas une délocalisation : une part importante des IDE, même à destination des pays émergents, sont des investissements « horizontaux » qui visent à faciliter l'accès de l'entreprise concernée à un marché étranger solvable aux perspectives de développement favorables. Certains facteurs (obstacles tarifaires ou non aux échanges, coûts de transport...) affectant la compétitivité des exportations, l'entreprise préfère implanter à l'étranger des usines reproduisant, comme dans son pays d'origine, toutes les étapes du processus de production afin de servir le marché local. Les investissements « horizontaux » (dits « *market seeking* ») ne relèvent pas de la délocalisation.

L'IDE « vertical » (dit « *cost* » ou « *efficiency seeking* ») relève lui de la délocalisation. Il y a création de chaînes internationales de production pour tirer parti des différences de coût des facteurs entre pays. De la théorie de l'investissement « vertical » dérivent les modèles dans lesquels la fragmentation verticale de la production apparaît *via* la sous-traitance à l'étranger. Une entreprise française qui confie l'assemblage de sa production à une filiale implantée en Chine procède à un investissement « vertical » : elle choisit de faire faire à l'étranger ce qu'elle faisait ou aurait pu faire elle-même (ou faire faire par d'autres dans son pays d'origine) mais à un coût sensiblement plus élevé.

Or, les branches *a priori* « *market seeking* » (alimentation, distribution, services financiers) semblent majoritaires au sein des IDE français en Chine, Inde et dans les PECO, tant en nombre d'opérations qu'en montants effectivement réalisés.

Ventilation sectorielle du nombre de prises de participation françaises en Chine, en Inde et dans dix PECO accédants (1983-2003)

Secteur cible	Alimentation	Distribution (gaz, eau, électricité)	Pierre, verre, argile	Commerce de détail de biens non durables	Imprimerie, édition	Banques	Chimie
Nombre	39	33	17	14	14	13	13
Pourcentage du total	13	11	6	5	5	4	4

Source : Thomson Financial

De fait, d'après des enquêtes menées en 2003 par le FMI (panel d'entreprises multinationales) ou par le *Japan External Trade Organization* — Jetro — (filiales d'entreprises japonaises en Asie), les déterminants pratiques de la décision d'investir dans les pays émergents seraient hybrides et les cas de délocalisation « pure » relativement rares. Ainsi, pour une majorité d'entreprises multinationales interrogées par le FMI, leurs IDE dans les pays émergents seraient principalement motivés par des considérations « *market seeking* ». Même pour celles qui se déclarent plutôt « *efficiency seeking* », des coûts salariaux très bas ne seraient pas une condition suffisante pour attirer les IDE : en effet, elles se disent également très attentives à la qualité des infrastructures, de la main-d'œuvre, du cadre institutionnel et légal, ces facteurs pouvant avoir une incidence directe sur la rentabilité de l'investissement, ce qui les conduit à privilégier certaines localisations.

A contrario, certaines règles méthodologiques présidant à l'établissement de la balance des paiements pourraient être à l'origine d'une sous-estimation de la délocalisation *via* les IDE dans la mesure où il n'est pas possible de préciser la nature et la destination réelles de certaines opérations du fait de la multiplication d'opérations en cascade. Conformément aux prescriptions du FMI, actuellement en discussion dans le cadre de la révision du cinquième manuel, les ventilations sectorielles reflètent l'activité de l'entité investisseuse et les ventilations géographiques le pays de première contrepartie qui ne correspondent pas nécessairement au secteur investi et au pays où l'IDE est réalisé finalement. Par exemple, si la société *holding* d'un groupe textile délocalise une partie de la production du groupe vers un pays du Maghreb *via* une sous-*holding* implantée aux Pays-Bas, l'investissement sera enregistré comme un IDE dans le secteur des *holdings* aux Pays-Bas. Or, ce type de montage juridique s'est développé au cours des dernières années pour des raisons économiques ou fiscales. Identifier le bénéficiaire ultime serait, dans ce contexte, très utile mais difficile à réaliser compte tenu de la rapidité avec laquelle la structure des groupes évolue.

2.2. La présence des filiales à l'étranger d'entreprises résidentes selon les *FATS*

Les statistiques dites *FATS* concernent les filiales d'entreprises détenues majoritairement, c'est-à-dire à 50 % et plus, par la maison mère.

Le recours aux *FATS* conduit à nuancer sur un point, celui des effectifs, le constat d'une faible présence des filiales non résidentes des entreprises françaises dans les pays émergents à croissance rapide.

Poids des différents indicateurs d'externalisation (année 2001)

(en %)

	Poids de la zone dans			
	IDE français à l'étranger	Emploi des filiales à l'étranger	Ventes (CA) des filiales à l'étranger	Exportations françaises de biens et services
UE à 15 hors Royaume-Uni	38,3	33,9	34,1	47,3
Royaume-Uni	12,8	7,2	10,4	10,7
États-Unis	25,2	18,1	25,8	10,5
Suisse	3,7	0,3	2,4	3,8
Japon	1,6	1,6	1,0	2,0
Total pays industrialisés (a)	89,2	64,7	76,1	76,1
PECO (b)	2,3	6,9	2,6	1,5
Amérique latine (c)	2,8	7,8	5,1	1,3
Pays méditerranéens (d)	0,7	4,5	1,9	1,2
Afrique (hors Maghreb)	0,9	4,1	1,6	0,7
Chine	0,4	2,1	0,3	1,0
4 dragons (e)	1,1	2,7	2,0	2,4
Reste du monde	2,3	5,9	9,2	16,0
Total Sud + émergents	10,8	35,3	23,9	23,9
TOTAL MONDE	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) UE 15 + États-Unis + Suisse + Japon + Canada + Australie + Nouvelle-Zélande

(b) 5 pays : Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie, Roumanie

(c) Brésil, Mexique, Argentine

(d) Maroc, Algérie, Tunisie, Turquie, Égypte, Liban

(e) Hong-Kong, Singapour, Taïwan, Corée du Sud

Sources : Balance des paiements (IDE français à l'étranger), DREE (emploi des filiales à l'étranger), FATS (ventes des filiales à l'étranger), Douanes (exportations françaises de biens et services)

Par exemple, les effectifs employés par les filiales françaises dans les PECO (6,9 % du total de l'emploi des filiales d'entreprises françaises à l'étranger) sont presque aussi nombreux que ceux recensés au Royaume-Uni (7,2 % du total). Toutefois, les PECO ne représentent que 2,6 % du chiffre d'affaires des filiales d'entreprises françaises à l'étranger, contre 10,4 % pour le Royaume-Uni.

Si elle constitue peut-être un indice d'une délocalisation à l'ampleur limitée, la relative faiblesse de la présence française dans les pays émergents en croissance rapide pourrait toutefois empêcher l'économie française de tirer parti des conséquences positives de la mondialisation (cf. section 4).

3. Un mouvement qui pourrait s'accélérer

Le croisement des données de balance des paiements analysées ci-dessus avec d'autres sources d'information (comptabilité nationale, enquêtes de conjoncture, études des fédérations professionnelles...) fait apparaître que la délocalisation serait un phénomène encore circonscrit, mais susceptible de s'accélérer.

3.1. L'identification à partir des données de la comptabilité nationale

Trois conditions devraient être simultanément réunies pour que la présomption de délocalisation dans une branche soit établie :

- les importations (notées M) augmentent plus rapidement que la demande intérieure ($Y+M-X$), Y étant la production et X les exportations : le ratio $M/(Y+M-X)$ progresse fortement ;
- le déficit extérieur en volume s'accroît plus vite que ne le fait la demande intérieure : le ratio $(X-M)/(Y+M-X)$ baisse rapidement ;
- le ratio de l'emploi relatif de la branche ($L/\Sigma L$) diminue ; cette condition établit, à la suite des deux autres, la délocalisation au sens strict : substitution d'importations à une production qui se traduit par une perte relative d'emplois dans la branche.

Ces trois conditions sont liées ou cumulatives :

- la deuxième condition élimine les faux signaux de délocalisation indiqués par la première ; si les importations augmentent plus vite que la demande intérieure mais que les échanges extérieurs ne se dégradent pas, cela signifie que les exportations progressent au même rythme que les importations, ce cas correspondant à une intensification des échanges intra-branche, pas à une délocalisation ;
- à elle seule, la troisième condition ne suffit pas à déterminer les cas de délocalisation : en effet, en présence de gains de productivité, l'emploi relatif d'une branche peut diminuer sans hausse parallèle des importations par rapport à la demande intérieure ; toutefois la troisième condition permet d'éliminer les faux signaux adressés par les deux premières conditions ; si les importations dans une branche progressent plus vite que la demande intérieure (hausse du premier ratio), que la branche connaît un déséquilibre de ses échanges extérieurs (baisse du second ratio) mais que le ratio de l'emploi relatif dans cette branche augmente, alors il est difficile de parler de délocalisation au sens strict car il n'y a pas substitution d'une production étrangère à une production française ; la spécialisation de l'économie française est certes défavorable car elle ne porte pas sur des produits à forte demande, mais il n'y a pas délocalisation au sens strict.

Les branches « délocalisatrices »

Évolution des ratios par branche	M / (Y+M-X) ↗	(X-M) / (Y+M-X) ↘	L / (ΣL) ↘	Présomption de délocalisation
Production de combustibles et de carburants	oui	oui	oui	oui
Habillement et cuir	oui	oui	oui	oui
Pharmacie, parfumerie et entretien	oui	non	oui	non
Industries des équipements du foyer	oui	oui	oui	oui
Industrie des équipements électriques et électroniques	oui	oui	oui	oui
Industrie textile	oui	oui	oui	oui
Chimie, caoutchouc et plastiques	oui	non	oui	non
Industrie des composants électriques et électroniques	oui	non	oui	non
Postes et télécommunications	oui	non	non	non

Source : INSEE

Calculs : Banque de France

Au total, d'après ces critères, cinq branches industrielles auraient délocalisé une partie de leur production sur la période 1978-2002 : l'habillement et cuir, l'industrie textile, les équipements du foyer, la production de combustibles et de carburants et les équipements électriques et électroniques. La délocalisation concernerait donc au premier chef des activités traditionnelles mais aussi, de manière croissante, des activités assez nouvelles. En revanche, les services ne sembleraient pas, d'après ces critères, significativement touchés par les délocalisations : seule la branche « Postes et télécommunications » connaît une dégradation du ratio importations sur demande intérieure, mais il n'y a pas d'affaiblissement du taux d'emploi.

3.2. Un phénomène qui pourrait s'accélérer

Les informations qualitatives disponibles *via* les enquêtes de conjoncture de la Banque de France et les études des fédérations professionnelles confirment les secteurs identifiés et mettent l'accent sur les délocalisations vers les PECO et la Chine. Le phénomène pourrait devenir plus fréquent et concernerait davantage les PME que par le passé ainsi que l'illustrent les deux exemples suivants.

Dans le textile-habillement, la délocalisation est un phénomène observé depuis plus de vingt ans. Il a d'abord concerné les entreprises de l'aval (confection et maille), fortement exposées à la concurrence des pays à bas coûts de production, avant de s'étendre aujourd'hui rapidement vers l'amont de la filière, plus capitalistique et moins intensif en main d'œuvre (filature, tissage et ennoblissement). Nombre d'entreprises produisent au Maghreb, dans le Sud-Est asiatique et, depuis peu, en Europe centrale et orientale. Certaines sociétés ont été conduites à abandonner toute activité manufacturière en France pour se recentrer exclusivement sur le négoce et la distribution. Les redéploiements devraient s'accélérer encore dans les années à venir avec les nouveaux défis que constituent notamment la fin des accords textile-vêtement et la levée des quotas en janvier 2005, la montée en puissance de la Chine comme producteur et exportateur dominant ainsi que l'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Dans ce contexte, la mobilité géographique des entreprises tend à s'accroître et les nouvelles implantations concernent en priorité les PECO et la Chine.

Dans le secteur de l'équipement automobile, la délocalisation apparaît souvent comme la conséquence de l'internationalisation des grands donneurs d'ordres et des contraintes imposées par ces derniers en termes d'organisation industrielle et de prix. Précédemment le fait des grands équipementiers, le développement d'activités industrielles à l'étranger tend maintenant à concerner l'ensemble de la sous-traitance automobile. Avec l'internationalisation de nouveaux secteurs sous-traitants de l'automobile (plasturgie, etc...), une population de PME plus nombreuse s'est engagée dans des opérations de délocalisation dans la mesure où elles ne semblent pas toujours avoir eu pour seul but de satisfaire des marchés étrangers, dans un contexte où les préoccupations de coûts, s'agissant de la fabrication de séries où la part de main-d'œuvre est importante et pour lesquelles la concurrence étrangère (Espagne, Portugal, Turquie, PECO) est plus pressante, se sont fait plus aiguës.

Comme leurs grands concurrents, les équipementiers automobiles français s'adressent à des clients dont le déploiement devient mondial. Cette stratégie impose de s'implanter dans les pays, ou les zones, où ces clients investissent et développent des capacités de production. Elle exige aussi de s'installer là où des coûts de fabrication réduits permettent d'assurer une compétitivité indispensable. Cette dernière exigence est d'ailleurs fréquemment formulée par tel ou tel constructeur à l'ensemble de ses fournisseurs comme une condition expresse de l'obtention d'un marché parce qu'elle conditionne elle-même le succès commercial d'un véhicule.

Dans ce contexte, l'implantation à l'Est, qui permet de satisfaire les conditions de prix extrêmement sévères imposées par les constructeurs, devrait rester une option favorisée dans les prochaines années pour les fabrications de moindre valeur ajoutée (il arrive déjà que des firmes automobiles spécifient des prix « Europe de l'Est » pour la fourniture de nouveaux composants). Après l'ouverture de sites de production, il est très probable que d'autres formes d'investissement seront envisagées. Ainsi, plusieurs équipementiers ont évoqué le projet d'installer également dans la région des centres de recherche et de développement.

4. Une réponse de politique économique

La dynamique de la délocalisation est susceptible de s'accélérer en liaison avec la montée des pays émergents à croissance rapide. Plus généralement, la mondialisation emporte des conséquences positives à moyen et long termes au prix d'un ajustement, l'ensemble appelant une prise en compte dans la conduite de la politique économique.

4.1. La mondialisation a des conséquences positives, à moyen et long termes au prix d'un ajustement

Il y a « montée en gamme » de l'économie, des activités à contenu élevé en travail qualifié venant se substituer aux activités délocalisées. Les pertes d'emplois liées aux choix de localisation sont compensées par la création de ces activités nouvelles ainsi que par le surcroît d'exportations consécutif à l'élévation du niveau de vie, donc de la demande adressée aux pays industriels par les pays bénéficiaires des

délocalisations et/ou en rattrapage. De ce point de vue, la moindre propension des entreprises françaises, comparées à leurs concurrentes européennes, à investir dans les pays émergents à croissance rapide constitue un sujet de préoccupation.

Le renforcement des activités à contenu en travail très qualifié n'exclut pas les emplois plus faiblement qualifiés. En effet, le travail très qualifié est le plus souvent synonyme de pouvoir d'achat élevé, ce qui induit une demande renforcée en services dont une part correspond à des emplois plus faiblement qualifiés.

Les prix plus bas des biens produits par les pays émergents confortent le pouvoir d'achat des ménages et stimulent l'investissement des entreprises. L'intégration des pays émergents dans le processus de production du matériel informatique fournit une illustration de ces effets « vertueux » (Mann, 2003) :

- d'après des évaluations sur données américaines, elle aurait accéléré la baisse du prix de ces équipements, stimulant l'investissement en technologies de l'information et partant la productivité et la croissance : au total, d'après ces estimations, sans la participation des pays émergents, le taux de croissance annuel moyen du PIB réel des États-Unis aurait été inférieur de 0,3 point à celui observé sur la période 1995-2002 ;
- selon la même étude, les pertes d'emploi enregistrées dans le secteur de la production de matériel informatique aux États-Unis ont été compensées par des créations d'emplois dans les secteurs, de services notamment, fortement utilisateurs de technologies de l'information et de la communication (TIC).

De fait, dans une définition stricte de la délocalisation, la filiale étrangère se substituant aux unités de production du pays d'origine pour approvisionner les marchés extérieurs et le marché national, il y a destruction d'emplois dans le pays d'origine. Toutefois, cette approche repose sur l'hypothèse implicite que la production nationale est pérenne, ce qui est loin d'être vérifié dans tous les cas : si les unités de production du pays d'origine, non compétitives, devaient inéluctablement fermer, alors leur délocalisation n'entraîne pas de destruction d'emplois *stricto sensu*.

D'après une projection fréquemment citée de *Forrester Research*, aux États-Unis, 3,3 millions d'emplois de services seraient menacés de délocalisation au cours des quinze prochaines années. Cette projection doit être mise en perspective (Kirkegaard, 2003). L'économie américaine, qui connaît un taux de renouvellement des emplois élevé, enregistre entre 7 et 8 millions de créations brutes d'emplois par trimestre. De plus, la plupart des emplois menacés est caractérisée par une faible qualification ainsi que par une rémunération inférieure au salaire moyen : s'ils ne sont pas délocalisés, ces emplois pourraient de toute manière disparaître du fait du progrès technique.

En outre, ainsi que le montrent des études sur données d'entreprises (par exemple, Chen et Ku, 2003), une délocalisation s'inscrivant dans le cadre de la division verticale du travail peut être créatrice d'emplois dans le pays d'origine : (i) certes, à niveau de production donné, il y a baisse de la demande de travail, le plus souvent non qualifié, dans le pays d'origine ; (ii) toutefois, la diminution des coûts entraîne une amélioration de la compétitivité-prix, ce qui favorise une expansion de la production du pays d'origine ; (iii) l'effet net peut être positif, à terme, sur le volume de l'emploi.

Néanmoins, à court terme, les délocalisations ou la montée en puissance des pays émergents peuvent entraîner une élévation du taux de chômage des salariés peu qualifiés, notion évolutive, comme on l'a vu, au gré du rattrapage des pays émergents.

4.2. Quelle réponse de politique économique ?

La délocalisation, à l'extension encore limitée, est un phénomène dont la dynamique est susceptible de s'accroître du fait de la montée en puissance de trois zones à forte disponibilité et faible coût relatif de la main d'œuvre qualifiée, la Chine, l'Inde et les PECO, ces derniers disposant d'avantages spécifiques (proximité géographique, appartenance à l'Union européenne pour nombre d'entre eux). En conséquence, la délocalisation et, de manière plus générale, la désindustrialisation tendancielle des économies demandent aujourd'hui à être prises en compte dans la conduite de la politique économique.

Cette prise en compte pourrait combiner deux approches :

- rendre l'économie plus flexible pour l'aider à absorber le choc en améliorant le fonctionnement du marché des produits et du travail, cette orientation s'assortissant de mesures d'accompagnement (aides à la reconversion professionnelle, facilitation des créations d'entreprises...) du chômage provoqué par la délocalisation ;
- favoriser une allocation des capitaux et des compétences susceptible d'accroître la capacité d'adaptation au progrès technique et le développement d'activités industrielles et de services à plus haute valeur ajoutée, notamment par une augmentation de l'effort de recherche-développement, en particulier celui fourni par le secteur privé, largement inférieur à celui observé en Allemagne, aux États-Unis ou au Japon, ainsi que par une élévation de la qualification générale de la main d'œuvre.

Ces deux volets sont étroitement liés. Par exemple, un marché du travail plus flexible est susceptible de stimuler en retour l'effort d'innovation sur les produits, la présence de rigidités incitant plutôt à un effort d'innovation portant sur les processus de production. De manière générale, des réformes des marchés des produits et du travail ainsi que de la fiscalité sont de nature à favoriser la diffusion des nouvelles technologies dans l'industrie et dans les services ainsi que le développement d'activités à haute valeur ajoutée.

De fait, d'après des évaluations du *Mc Kinsey Global Institute* (2003, 2004), un dollar d'activité de services transféré des États-Unis vers une filiale américaine en Inde « rapporterait » 1,12 dollar aux États-Unis, provenant, à hauteur de 67 cents, des bénéfices directs de la délocalisation (baisse des prix proposés au consommateur), le solde correspondant aux bénéfices indirects résultant du redéploiement des effectifs des activités délocalisées vers des activités à plus haute valeur ajoutée. En revanche, le « multiplicateur » serait inférieur à 1 dans le cas de l'Allemagne (1 dollar « délocalisé » ne « rapporterait » que 80 cents), les rigidités structurelles qui brident la croissance et la création d'emplois limitant les possibilités de redéploiement des effectifs vers des activités nouvelles à plus haute valeur ajoutée.

Les politiques qui visent à minimiser le coût d'ajustement et à faciliter le développement d'activités à contenu élevé en main-d'œuvre très qualifiée permettant la montée en gamme de l'économie et des redéploiements sectoriels « vertueux » peuvent être appelées politiques d'« attractivité » (Banque de France, mars 2004).

Ces politiques mobilisent à la fois un volet budgétaire (structure d'incitations fiscales) et un ensemble de politiques structurelles (déréglementation, infrastructures publiques de qualité, éducation, formation professionnelle, recherche...).

Elles doivent être menées en respectant plusieurs conditions :

- leur finalité doit être définie très précisément ; attirer la main-d'œuvre très qualifiée est une définition qui semble appropriée, notamment pour éviter de s'engager dans des politiques sectorielles trop ciblées, dont la pertinence à moyen terme n'est pas acquise, particulièrement dans un contexte où les avantages comparatifs des compétiteurs ne sont pas figés ;
- elles doivent s'appuyer sur un constat objectif des forces et faiblesses en termes d'attractivité en privilégiant les indicateurs de moyen terme et la confrontation des sources ;
- pour qu'un dispositif d'incitations fiscales de nature à retenir et à attirer les activités à haute valeur ajoutée soit crédible et donc efficace, il doit s'inscrire dans une perspective de moyen terme, ce qui suppose l'existence préalable de marges de manœuvre budgétaires.

S'il est décliné selon ces règles, le concept d'attractivité s'avère en parfaite cohérence avec la stratégie de Lisbonne qui vise à promouvoir une économie fondée sur la connaissance.

La délocalisation est un phénomène structurel. Tenter de s'y opposer ou de la freiner serait livrer un combat perdu d'avance. La politique économique doit faciliter le développement d'activités à contenu élevé en main-d'œuvre très qualifiée permettant la montée en gamme de l'économie et des redéploiements sectoriels « vertueux ». Dans ce contexte, certains indicateurs (compétitivité, soldes de la balance des paiements...) revêtent un intérêt particulier car ils sont susceptibles de guider l'action publique, notamment dans le cas d'un pays membre d'une union monétaire comme l'est la France. Ainsi, le suivi régulier de la compétitivité, mesurée par les coûts unitaires du travail, permet d'apprécier l'évolution de notre performance relative vis-à-vis des pays développés, notamment des pays de la zone euro, eux aussi confrontés aux défis de la mondialisation et de la désindustrialisation.

Bibliographie

Banque de France (2004) : « L'attractivité : concept, mesure et implications », *Bulletin de la Banque de France*, n° 123, mars.

Baumol (W.) (1967) : « *Macroeconomics of unbalanced growth : The anatomy of urban crisis* », *American Economic Review*, vol 57, juin

Boulhol (H.) (2004) : « Quel impact du commerce extérieur international sur la désindustrialisation dans les pays de l'OCDE ? », *Flash CDC Ixis* n° 2004-206, 1^{er} juillet

Chen (T.J.) et Ku (Y.H.) (2003) : « *The effect of overseas investment on domestic employment* », *NBER*, document de travail n° 10 156, décembre 2003

Fonds monétaire international (2003) : « *Foreign direct investment in emerging market countries — Report of the working group of the Capital markets consultative group* », septembre

Jetro (2003) : « *Japanese-affiliated manufacturers in Asia — Survey 2002* », mars

Kirkegaard (J.F.) (2003) : « *Outsourcing-stains on the white collar?* », *mimeo*, *Institute for International Economics*

Mann (C.L.) (2003) : « *Globalization of IT services and white collar jobs: The next wave of productivity growth* », *International Economics Policy Briefs*, décembre

Mc Kinsey Global Institute (2003) : « *Offshoring: Is it a win-win game?* », août

Mc Kinsey Global Institute (2004) : « *Can Germany win from offshoring?* », juillet

Rowthorn (R.) and Ramaswamy (R.) (1999) : « *Growth, trade and deindustrialization* », Fonds monétaire international, *Staff Papers*, vol 46, n° 1, mars

UNCTAD (2002) : « *World investment report, 2002* », 2^e partie, chapitre V : « *International production system* »