



Relocalisations d'activités industrielles en France

Revue de littérature

décembre 2013

Date de parution : décembre 2013

Couverture : Hélène Allias-Denis, Brigitte Baroin
Édition : Nicole Merle-Lamoot, Gilles Pannetier

Relocalisations d'activités industrielles en France

Revue de littérature



Le pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) a pour objectif d'apporter, en coordonnant l'action des départements ministériels, un éclairage de l'évolution des principaux acteurs et secteurs économiques en mutation, en s'attachant à faire ressortir les menaces et les opportunités pour les entreprises, l'emploi et les territoires.

Des changements majeurs, issus de la mondialisation de l'économie et des préoccupations montantes comme celles liées au développement durable, déterminent pour le long terme la compétitivité et l'emploi, et affectent en profondeur le comportement des entreprises. Face à ces changements, dont certains sont porteurs d'inflexions fortes ou de ruptures, il est nécessaire de renforcer les capacités de veille et d'anticipation des différents acteurs de ces changements : l'État, notamment au niveau interministériel, les acteurs socio-économiques et le tissu d'entreprises, notamment les PME. Dans ce contexte, le PIPAME favorise les convergences entre les éléments microéconomiques et les modalités d'action de l'État. C'est exactement là que se situe en premier l'action du PIPAME : offrir des diagnostics, des outils d'animation et de création de valeur aux acteurs économiques, grandes entreprises et réseaux de PME / PMI, avec pour objectif principal le développement d'emplois à haute valeur ajoutée sur le territoire national.

Le secrétariat général du PIPAME est assuré par la sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation (P3E) de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

Les départements ministériels participant au PIPAME sont :

- le ministère du Redressement productif/Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services ;
- le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ;
- le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt ;
- le ministère de la Défense/Direction générale de l'Armement ;
- le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social/Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle ;
- le ministère des Affaires sociales et de la Santé/Direction générale de la Santé ;
- le ministère de la Culture et de la Communication/Département des Études, de la Prospective et des Statistiques ;
- le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- la délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), rattachée au Premier ministre ;
- le commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), rattaché au Premier ministre.

Cette revue de littérature a été réalisée dans le cadre de l'étude « Relocalisations d'activités industrielles en France » par le groupement composé de :

SEMAPHORES

6-8 rue André Voguet

94 200 Ivry-sur-Seine

Tél : 01 53 62 70 00

Fax : 01 53 62 24 45

<http://www.semaphores.fr>

Représenté par :

Alain Petitjean, Directeur général

Avec les contributions de Marc Buffet, Emmanuel Chaverot, Sébastien Darisse Marie-Hélène Gramatikoff, Patrick Giustiniani, Aurélie Lapierre, Arnaud Largier, Patrick Loire, Olivier Matray, Théo-Franck Naibob, Jean-Luc Salasca et Jessica Tessier.

Centre d'Etudes et Prospective du Groupe Alpha

20-24 rue Martin Bernard

75013 PARIS

Tél : 01 53 62 70 00

<http://www.groupe-alpha.com/fr/etudes-prospective.html>

Représenté par :

Jacky Fayolle, Directeur du CEP

Avec les contributions de Nicolas Fleury, Milena Gradeva et Antoine Remond.

Association du Centre d'études des Dynamiques Internationales

Université Paris-Dauphine

Place du Maréchal de Lattre de Tassigny

75775 PARIS Cedex 16

Tél : 01 44 05 44 05

Fax : 01 44 05 49 49

<http://dauphine.fr>

Représenté par :

El Mouhoub Mouhoud, Professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine et ACEDI

Avec les contributions de Hugues Jennequin (Université de Rouen et ACEDI, Sébastien Dupuch (IRES et ACEDI) et Luis Miotti (Université de Paris 13 et ACEDI).

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	11
1. DÉTERMINANTS, LOGIQUES ET THÉORIES DES RELOCALISATIONS DANS L'INDUSTRIE ET LES SERVICES	15
1.1. Introduction	15
1.2. L'industrie et les services : des logiques de délocalisation différentes	16
1.2.1. Typologie des délocalisations à la recherche de faibles coûts.....	16
1.2.2. Blocage de la compensation des destructions locales d'emplois	18
1.2.3. Le cas des services : la nature des services informationnels importe.....	19
1.3. Les relocalisations : déterminants et théories	21
1.3.1. Historique de la relocalisation	21
1.3.2. Les facteurs de relocalisation : automatisation de la production, variabilité de la demande, défauts de qualité et hausse des coûts de transport.....	21
1.3.3. Les explications théoriques de la relocalisation	23
1.4. Ampleur et avenir de la relocalisation	24
1.4.1. Des logiques de secteurs et de firmes marquées et hétérogènes.....	24
1.4.2. Les logiques de division du travail	25
2. LOGIQUES SECTORIELLES ET GEOGRAPHIQUES DE LA MONDIALISATION INDUSTRIELLE ET IMPACT SUR LES CHOIX DE LOCALISATION.....	28
2.1. La mondialisation du secteur industriel : tendances et nuances	28
2.1.1. L'industrie dans les économies développées.....	28
2.1.2. Typologie des activités industrielles et choix de localisation.....	30
2.1.3. Les facteurs qui façonnent la mondialisation industrielle	32
2.2. L'industrie de demain : davantage régionalisée que mondialisée ?	34
2.2.1. Mondialisation ou régionalisation des chaînes de valeur	34
2.2.2. La vision des dirigeants d'entreprises	37
2.2.3. La compétitivité de demain : le couplage entreprises / territoires	39
2.2.4. Un enjeu majeur : les PME industrielles	40
3. EXPÉRIENCES ETRANGERES	45
3.1. Les Etats-Unis.....	45
3.1.1. Éléments de contexte général	45

3.1.2. Une accélération des délocalisations au cours des années 2000	45
3.1.3. Raisons des délocalisations avancées par les entreprises	47
3.1.4. Un contexte macroéconomique favorable aux relocalisations	47
3.1.5. La nouvelle donne des approvisionnements énergétiques.....	48
3.1.6. Quelle politique de relocalisation ?	49
3.2. L'Allemagne	50
3.2.1. Éléments de contexte	50
3.2.2. Emploi industriel, délocalisations et IDE : des évolutions significatives.....	50
3.2.3. Des relocalisations plutôt en progression	53
3.2.4. Quelle politique de relocalisation ?	56
3.3. La Suède	56
3.3.1. Éléments de contexte	56
3.3.2. Une accélération des délocalisations au cours des années 2000	56
3.3.3. Raisons des délocalisations avancées par les entreprises	57
3.3.4. Une politique de relocalisation limitée au programme Flytta	57
4. LA DÉSINDUSTRIALISATION FRANÇAISE : DIX ANS DE CONTROVERSES SUR LES DÉLOCALISATIONS ET LA POLITIQUE INDUSTRIELLE.....	60
4.1. Restructurations, IDE, délocalisations.....	60
4.2. Les délocalisations, un phénomène bénin ?.....	64
4.3. Un potentiel de délocalisations en fonction des stratégies privées et du contexte macroéconomique	67
4.4. La lente et tortueuse gestation d'une politique industrielle renouvelée	69
4.4.1. Déchéance et renaissance de la politique industrielle en Europe	69
4.4.2. À l'échelle nationale : des essais à transformer.....	71
4.4.3. Le dialogue social comme ressource de la politique industrielle ?	72
5. LE RÔLE DES TRANSFORMATIONS TERRITORIALES FRANÇAISES.....	76
5.1. La transformation historique des dynamiques territoriales	76
5.2. La soutenabilité menacée de la partition entre territoires résidentiels tirés par la redistribution publique et les territoires productifs exposés à la concurrence internationale	76
5.3. Vers la métropole en réseau ?.....	78
5.4. La fin du déterminisme territorial ? La morphologie flexible des réseaux productifs et des chaînes de valeur	79
5.5. La scénarisation des dynamiques industrielles et territoriales.....	80
6. L'IMPACT DES AIDES PUBLIQUES	83
6.1. Introduction : localisation d'activités sur un territoire et aides publiques, de quoi parle-t-on ?	83

6.2. Aides « généralistes » versus aides à « effet de fixation » des activités.....	83
6.2.1. Les aides « généralistes »	83
6.2.2. Aides à « effet de fixation » des activités sur un territoire	84
6.2.3. Les aides européennes	87
6.3. Des effets bien incertains sur la localisation des entreprises et l'attractivité des territoires	88
6.3.1. Des aides publiques en nombre pour des impacts controversés	88
6.3.2. Les estimations économétriques des effets des aides publiques.....	88
6.4. La conditionnalité associée aux aides publiques	89
6.4.1. Conditions d'attribution des aides	89
6.4.2. Les limites aux conditionnalités	89
6.4.3. Quelles sanctions possibles en cas de manquement aux engagements ?.....	90
7. ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE MACROÉCONOMIQUE.....	94
7.1. Reconfiguration prospective de la démographie et de l'économie mondiales : retour sur les apports du projet INGENUE.....	94
7.1.1. La structure du modèle en résumé	95
7.1.2. Scénario de référence à l'horizon 2050	96
7.1.3. Scénario variantiel : rattrapage productif et social accéléré en Asie	103
7.2. Prospective de l'économie mondiale à l'horizon 2050 avec le modèle MaGE (<i>Macroeconometrics of the Global Economy</i>)	105
7.2.1. Structure du modèle et logique des projections à l'horizon 2050	105
7.2.2. La restructuration de la croissance internationale	106
7.2.3. De la croissance au revenu et à la demande	108
CONCLUSION : ANTICIPER LES CHOCS SUR LES TERRITOIRES	113

RÉSUMÉ

Cette revue de littérature ne vise pas l'exhaustivité mais s'efforce de repérer les travaux de la littérature internationale et française qui permettent de cerner avec pertinence l'enjeu de relocalisations dans le cas français. A cet égard, il est intéressant de noter que des interrogations ouvertes se font jour, sur une large échelle internationale, sur le bien-fondé et la poursuite du mouvement de délocalisation qui a affecté nombre d'économies développées dans les dernières décennies¹ : soit que le bilan microéconomique de certaines opérations de délocalisation déçoive par rapport aux espoirs qui justifiaient leur réalisation ; soit que les conditions macroéconomiques qui ont favorisé ce mouvement se modifient substantiellement (par exemple, un marché du travail chinois devenant moins attractif pour les investisseurs étrangers).

La première partie résume les principaux déterminants des délocalisations repérés par la littérature, en soulignant les différences entre industrie et services. Elle rappelle les effets de compensation qui peuvent, à long terme, corriger les effets négatifs des délocalisations sur les emplois et les revenus dans le pays de départ, mais aussi les facteurs de blocage susceptibles de s'opposer à cette compensation. Elle fait état de vagues de relocalisations antérieures à la période actuelle et des principaux facteurs explicatifs repérés, par l'investigation empirique comme par les recherches théoriques récentes. Elle rend compte d'analyses théoriques expliquant la régénération d'avantages comparatifs dans les pays originaires des délocalisations, lorsque ces pays peuvent relancer le cycle de produits banalisés, grâce à leur disponibilité en compétences et à leurs capacités d'innovation. Elle souligne enfin l'hétérogénéité des logiques sectorielles et des comportements d'entreprise à l'égard des stratégies de localisation et des modes de division du travail. Cette hétérogénéité contribue à expliquer la coexistence de dé- et re-localisations à l'intérieur d'un même secteur.

La seconde partie s'attache à repérer les tendances les plus récentes de la mondialisation industrielle. Elle le fait en étant notamment attentive à la littérature produite par les grands cabinets conseils internationaux, à la fois analystes et, dans une certaine mesure, acteurs de ces évolutions. Cette littérature s'efforce de caractériser avec finesse, au-delà des classifications habituelles, les facteurs influençant les choix de localisation dans les différentes activités industrielles : l'accès à une combinaison pertinente de ressources (marchés, matières premières, approvisionnements, compétences, capacités d'innovation) et la gestion efficace des risques paraissent aujourd'hui plus déterminants que le seul critère des coûts salariaux. De pair avec des évolutions d'ordre macroéconomique, ces facteurs sont susceptibles de contribuer à une régionalisation des chaînes de valeur, dont les relocalisations peuvent être une manifestation particulière. Les dirigeants d'entreprise apparaissent aujourd'hui plus sensibles à la qualité et à la solidité des relations avec leurs fournisseurs : les effets de proximité au sein de territoires bien choisis peuvent y concourir. Dans la plupart des pays, l'appui aux PME, à l'efficacité de leur organisation et à leur capacité d'innovation, est perçu, dans ce contexte, comme un enjeu prioritaire. Des initiatives de mise à disposition d'outils leur procurant une aide opérationnelle en ce sens sont lancées dans plusieurs pays.

La troisième partie examine plus précisément trois expériences nationales : les États-Unis, l'Allemagne, la Suède. Dans les trois cas, au cours des dernières décennies, les délocalisations sont devenues un phénomène perçu avec davantage d'acuité mais avec une sensibilité

¹ De manière symptomatique, *The Economist* a consacré dans son édition du 19 janvier 2013 un dossier complet à cette question (*Here, there and everywhere, Special report outsourcing and offshoring*), qui commence ainsi : « *After decades of sending work across the world, companies are rethinking their offshoring strategies* ».

différenciée. Aux États-Unis, c'est une question politiquement sensible bien que les mesures effectivement prises pour favoriser spécifiquement les relocalisations restent limitées. L'espoir est surtout mis dans l'affirmation d'un contexte macroéconomique plus propice aux localisations sur le territoire américain, à quoi s'ajoute l'impact d'une nouvelle donne en matière d'approvisionnements énergétiques. En Allemagne, les délocalisations sont perçues comme un moyen nécessaire à l'optimisation de la chaîne de valeur d'entreprises travaillant à l'échelle internationale. Elles font néanmoins l'objet d'une observation précise et régulière par voie d'enquête, ce qui permet d'en apprécier aussi les motivations, la destination et la réussite. Une proportion notable de ces délocalisations se conclut à terme par une relocalisation (près du tiers sur la période 2007-2009, proportion en augmentation par rapport à la période antérieure) : la préoccupation de qualité des produits joue un rôle prédominant, sans être exclusive. Ces retours proviennent des membres est-européens de l'Union européenne, destination privilégiée des délocalisations, mais aussi de la Chine, qui a pris le relais. Les incitations publiques relèvent des politiques transversales visant à assurer la compétitivité du *Standort* allemand. En Suède, les délocalisations sont considérées comme partie prenante de la stratégie d'entreprises qui doivent se déployer à l'international, compte tenu de l'étroitesse du marché suédois. Les incitations publiques ont joué la carte pédagogique : éclairer, *via* le programme public Flytta aujourd'hui terminé, le bien-fondé des choix de délocalisation de la part des PME et éviter ainsi des délocalisations peu justifiées.

La quatrième partie reprend les termes du débat récurrent, depuis dix ans, sur la désindustrialisation française et le rôle qu'y jouent les délocalisations. Elle résume la chronique des travaux qui permettent de disposer d'une évaluation nuancée de l'impact des délocalisations sur l'emploi et, plus largement, sur les capacités industrielles. Elle souligne la distinction soignée à faire entre les délocalisations et les investissements directs à l'étranger, qui ne participent pas du même type de dynamique d'entreprise, même si ces opérations peuvent interférer à l'occasion de restructurations. Elle rend compte du besoin ressenti d'une réaffirmation de la politique industrielle et de la redéfinition difficile de ses objectifs et de ses critères, aussi bien à l'échelle européenne que française, puisque le marché intérieur européen est l'espace pertinent d'action d'un grand nombre d'entreprises françaises. Un dialogue social informé et préventif, dans les entreprises et les branches, devrait être un élément-clé de la relance de l'effort industriel et un argument de stratégies de localisation favorables au territoire français.

La cinquième partie prend en compte l'inscription territoriale de ces enjeux. La dynamique territoriale française connaît de profondes transformations, certaines encore sous-jacentes ou latentes : des territoires restent obérés par une histoire lourde, d'autres s'émancipent des déterminismes en démontrant leur aptitude à s'insérer activement dans les flux de l'économie numérique mondialisée. Il est douteux cependant que la partition entre territoires productifs exposés à la concurrence internationale, potentiellement vulnérables, et territoires résidentiels accueillants, bénéficiaires de la redistribution publique, puisse constituer le cadre durable de la cohésion nationale, compte tenu des contraintes qui pèsent désormais sur la ressource et la dépense publiques. L'attractivité, et encore plus la capacité de développement endogène de chaque territoire, dépendent de la combinaison d'avantages – notamment en termes d'offre de compétences, d'effets de proximité et de connexion aux réseaux d'échange – lui permettant de prendre une place active et solide dans la morphologie flexible des chaînes de valeur.

La sixième partie passe en revue les différents types d'aides publiques et leur impact sur la localisation des entreprises. On peut distinguer les aides publiques « généralistes » des aides plus spécifiques pouvant générer des « effets de fixation » durables des activités sur un

territoire. Nombre d'études montrent cependant que les facteurs courants et prédominants de localisation ne dépendent pas prioritairement des aides. Comme, dans le même temps, la concurrence entre pays ou territoires pour attirer les entreprises s'est aiguisée au cours des dernières décennies, les aides aux entreprises ne sont pas sans effets pervers. Elles sont à la source d'effets d'aubaine. Elles peuvent aussi attirer provisoirement des entreprises nomades et favoriser les comportements opportunistes, d'où l'importance de conditionnalités attachées, le cas échéant, à la délivrance des aides. Elles peuvent aussi, dans certains cas, entraîner une fragilité accrue des territoires quand elles ne font que retarder des mutations inéluctables en les maintenant dans des spécialisations sans avenir. S'il ne faut pas en conclure à un rejet de principe des aides (l'impact de certaines aides à l'innovation semblant, en particulier, significatif sur l'emploi ou les dépenses de R&D), l'allocation de celles-ci ne devrait pas être dissociée de logiques partenariales permettant d'accompagner l'entreprise et de consolider son implantation dans un territoire.

La septième partie rend compte, de manière très résumée, de travaux prospectifs sur l'économie mondiale réalisés par le Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) avec les modèles INGENUE puis MaGE. Il ne faut pas surestimer l'information que peuvent apporter de tels exercices de projection macroéconomique sur les phénomènes fins de dé/re-localisation : ces exercices raisonnent nécessairement avec une vision agrégée des opérations économiques constituées par les mouvements de capitaux entre les régions du monde. Mais, utilisés avec pertinence, ils fournissent un éclairage sur la combinaison des facteurs d'offre et de demande qui influencent la croissance à long terme de ces régions et la taille de leurs marchés, ainsi, qu'en conséquences, leur capacité d'attraction sur les entreprises. Ils mettent en évidence l'interaction des facteurs démographiques et technologiques dans la détermination de ces perspectives de croissance différenciées et des mouvements associés de capitaux. La poursuite du rattrapage technologique et social des pays émergents, qui a encore de larges marges devant lui, restera une incitation puissante à des investissements directs dans ces pays, ne serait-ce que pour bénéficier de l'expansion de leurs marchés. Ce n'est pas *a priori* incompatible avec une configuration plus équilibrée de l'implantation des chaînes de valeur, notamment facilitée par l'appréciation du taux de change réel de ces pays, au fur et à mesure de leur enrichissement.

1. DÉTERMINANTS, LOGIQUES ET THÉORIES DES RELOCALISATIONS DANS L'INDUSTRIE ET LES SERVICES

El Mouhoub Mouhoud

1.1. Introduction

La relocalisation se définit au sens strict et au sens large. Au sens strict, la relocalisation est le retour dans le pays d'origine d'unités productives, d'assemblage ou de montage antérieurement délocalisées sous diverses formes dans les pays à faibles coûts salariaux. Au sens large, la relocalisation peut se définir comme le ralentissement du processus de délocalisation vers les pays à bas salaires, c'est-à-dire la remise en cause des décisions de délocalisation ou la non-délocalisation dans les secteurs sensibles à la compétition par les coûts. Les meubles Samas, les lunettes Attol, Geneviève Lethu ou Sullair (linge de maison), Smoby (jouets), revenus partiellement de Chine, l'entreprise Meccano (jouets), autant d'exemples qui ont relancé cette question des relocalisations d'activité qui n'est pas nouvelle (Mouhoud, 1989, 1993).

Le mouvement concerne aussi certains grands groupes : Renault annonce des relocalisations partielles et plus récemment on a vanté le retour de Rossignol, fabricant de skis, qui a rapatrié sa chaîne de production de fixations de Pologne en France et a annoncé le rapatriement des skis juniors fabriqués jusqu'ici à Taïwan dans son usine de Haute-Savoie. Ces exemples montrent que le phénomène concerne des secteurs différents : des services jusqu'à l'industrie automobile.

Pourtant, longtemps les économistes ont regardé avec beaucoup d'optimisme le phénomène des délocalisations, qu'ils eurent l'habitude de circonscrire aux secteurs manufacturiers intensifs en travail non qualifié (habillement, chaussure, produits électroniques et électriques) et à certaines régions. Mais, même si les délocalisations, dont la logique est de sous-traiter des segments de production ou d'assemblage dans les pays à bas salaires et de réimporter le produit final pour être consommé dans le pays d'origine, sont globalement faibles, leurs effets locaux et sectoriels peuvent être très importants.

En présence de blocages, leur compensation espérée au niveau macroéconomique est affectée : compensation globale par des gains de compétitivité, compensation intersectorielle vers les services et compensation interrégionale. La première ne fonctionne pas en raison des rigidités de prix et des comportements de marge des entreprises qui ne répercutent pas les coûts de production des pays de délocalisation sur leurs prix de vente, en particulier pour les produits de moyenne et haute gamme. La seconde compensation est remise en cause par la « délocalisabilité » et « l'échangeabilité »² croissante des activités de services. La dernière compensation est bloquée par l'absence de mobilité interrégionale des personnels non qualifiés au chômage à la suite des restructurations et délocalisations au niveau local.

D'où un intérêt pour ce phénomène de relocalisation qui pourrait donner l'impression que les emplois délocalisés pourraient revenir massivement en France. Ce phénomène est-il en mesure d'inverser la tendance et l'économie française en voie de relocaliser ses activités productives de montage ou d'assemblage antérieurement délocalisées dans les pays à bas salaires ? Quelle est l'ampleur de ce phénomène, quels sont ses principaux facteurs déterminants et quels secteurs concerne-t-il ? Comment l'expliquer théoriquement ? Les politiques publiques d'aides aux entreprises pour le favoriser sont-elles efficaces ?

² Ces néologismes ont leur équivalent dans la littérature internationale : *offshorability* et *tradability*.

1.2. L'industrie et les services : des logiques de délocalisation différentes

La globalisation de la production des entreprises passe par un déploiement de ses activités de production, de montage ou d'assemblage, de distribution et d'innovation (R&D) de son pays d'origine vers un autre pays. Ce déploiement peut s'accompagner d'une délocalisation dite absolue ou relative. La délocalisation est absolue lorsqu'une firme supprime une unité de production ou d'assemblage dans un pays pour la transférer vers un autre pays. Elle est relative lorsque l'accroissement de l'activité se produit ailleurs que dans le pays d'origine.

Mais toutes les délocalisations ne se valent pas : celles qui passent par les investissements directs à l'étranger ont essentiellement pour motif l'accès aux marchés et aux technologies et sont relativement complémentaires avec l'emploi, la production et le commerce dans les pays d'origine des firmes multinationales (FMN). C'est ce que l'on peut appeler des délocalisations de complémentarité. Les délocalisations qui détruisent l'emploi et la production dans les pays d'origine passent surtout par des opérations de sous-traitance internationale : ce sont des délocalisations de substitution. Ce sont ces dernières délocalisations auxquelles nous nous intéressons prioritairement car ce sont elles qui précèdent les relocalisations que nous analysons particulièrement.

1.2.1. Typologie des délocalisations à la recherche de faibles coûts

Les délocalisations à la recherche de main-d'œuvre bon marché prennent essentiellement la forme de la sous-traitance internationale ou d'importations directes. Elles se dirigent vers les pays à bas salaires offrant une proximité géographique et organisationnelle des marchés. Il s'agit pour les firmes de concilier les impératifs de réponse rapide aux fluctuations de la demande et la minimisation des coûts salariaux. Cette logique taylorienne de délocalisation vers la périphérie est désormais plus sélective que dans les années 1960-1970. Ces délocalisations s'étendent cependant aux services, grâce à la possibilité offerte par les TIC (technologies de l'information et de la communication) de déconnecter géographiquement la production de certains services aux ménages ou aux entreprises de leur usage à distance.

Dans tous les secteurs, on trouve une hétérogénéité de pratiques en matière de délocalisation : s'il existe bien des délocalisations défensives motivées par des impératifs de survie liée à la concurrence des pays à bas salaires, les délocalisations induites par les rapports de force entre distributeurs et fabricants et les délocalisations de pure marge sont facilitées par les politiques de marques et de maquillage de la délocalisation (tableau 1). Ces différents types de délocalisation n'ont pas les mêmes effets sur l'emploi et la production des pays d'origine.

Tableau 1. Une typologie des stratégies de délocalisation

Types de délocalisation	Déterminants et impact	Cas de secteurs et de firmes
Défensives	Exacerbation de la concurrence internationale. Redressement de la compétitivité prix en maintenant les activités de conception et de R&D dans le pays d'origine.	Groupe Lafuma : le tiers de la production est resté en France et le reste a été délocalisé dès 1986 en Tunisie, au Maroc, et plus récemment en Hongrie et en Chine.
Induites, forcées ou d'accompagnement	Une délocalisation en cascade des fournisseurs pour suivre leurs clients.	Le textile suit l'habillement ; les équipementiers suivent les constructeurs : Valeo suit Seat-Volkswagen.
Comportement de marge	Certains fabricants et certains grands distributeurs délocalisent mais ne répercutent pas amplement la faiblesse des coûts de production dans le pays à bas salaires sur le prix du produit final dans les pays de consommation.	Maquillage de la délocalisation par ventes sous la marque du groupe (habillement, chaussures, jouet...).
D'efficience et de rentabilité (offensives)	Renforcer les avantages compétitifs dans le pays d'origine par une délocalisation des segments à désavantages comparatifs. Logique de gestion de portefeuille des sites des multinationales : dynamiques des marchés, suppression des redondances, substitution des exportations à la production de proximité, logiques actionnariales de rendement...	Industrie allemande de l'habillement : délocalisation vers les pays d'Europe de l'Est dès les années 1950. Cas de la délocalisation de l'unité de Vilvoorde du groupe Renault.
De rationalisation et de recentrage sur le métier de base	Délimitation des frontières et recentrage sur les compétences de base dans une logique de dynamique d'innovation et d'apprentissage.	Fabrication d'aspirateurs sans sacs Dyson (Royaume-Uni), Nike, Adidas, Rossignol, Salomon...
Dérivées ou itinérantes	Hausse des coûts salariaux dans les premiers sites de délocalisation ; (re)délocalisations vers les pays voisins de la seconde génération.	Microsoft, chaussures Salamander, autoradios Kenwood, magnétoscopes Philips de Hongrie vers la Roumanie.

Source : E.M. Mouhoud (2008-a).

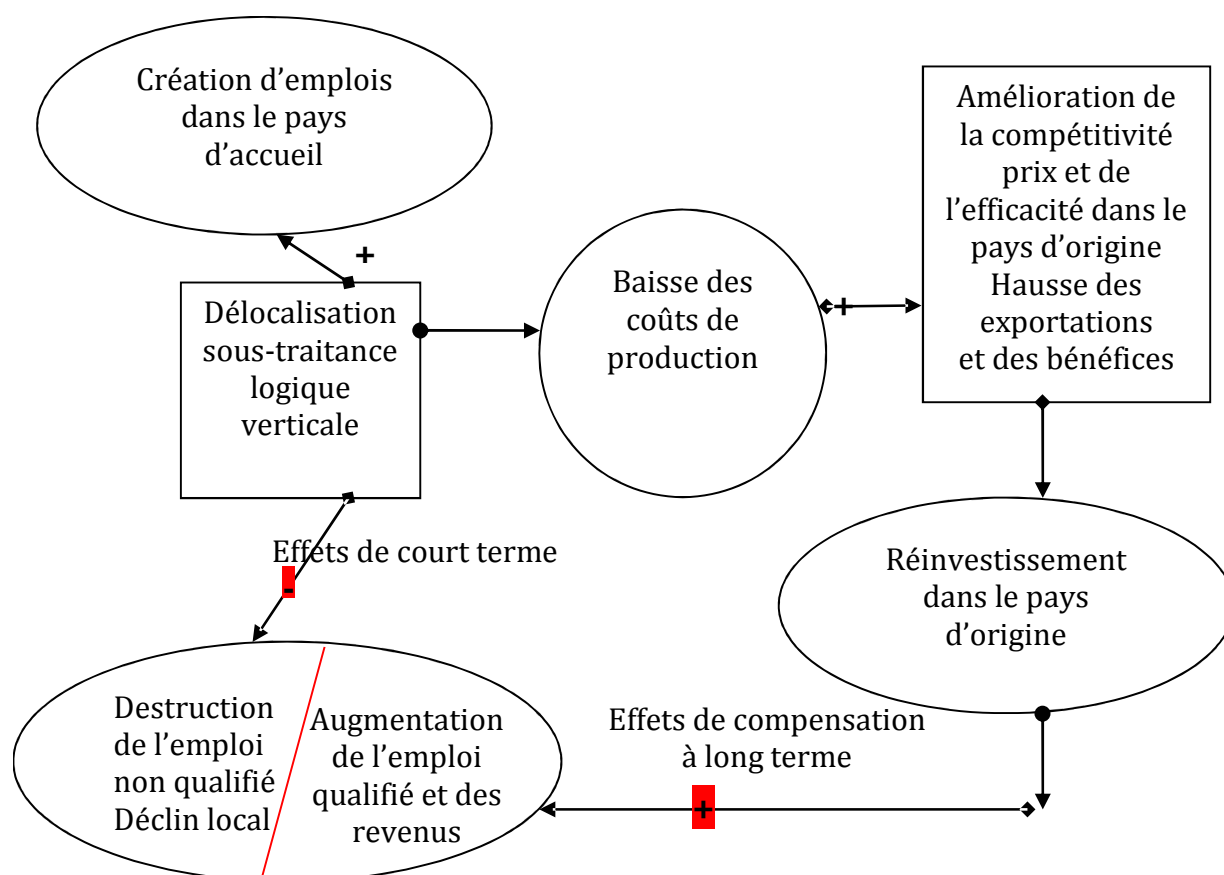
1.2.2. Blocage de la compensation des destructions locales d'emplois

Dans une économie efficace, lorsque les délocalisations sont de nature défensive ou de compétitivité, il existe des mécanismes de compensation. En simplifiant, les délocalisations permettent de gagner en compétitivité ; gagnant en compétitivité, les firmes sont plus fortes et, étant plus fortes, elles créent des marchés et des emplois, ce qui fait que les emplois perdus localement se retrouvent recréés au niveau global (figure 1). En réalité, ces mécanismes de compensation ne s'opèrent pas automatiquement, du fait de l'existence de comportements de marge. En effet, dans le cas de la délocalisation avec « comportement de marge », la délocalisation permet aux entreprises ou aux distributeurs d'améliorer leurs marges sur les produits de moyenne ou haute gamme dont une partie de la production ou de l'assemblage est délocalisée, mais la baisse des coûts de production dans le pays à bas salaires n'est pas répercutée sur le prix du produit final réimporté dans le pays d'origine : un *jean* fabriqué dans un pays à bas salaires est vendu en France comme s'il avait été fabriqué dans ce pays. Cette non-réperçussion constitue un facteur de blocage de la compensation au niveau macroéconomique, car des reports qui devraient théoriquement s'effectuer ne se réalisent pas. En effet, la réimportation des produits finals issus de la délocalisation à des prix plus faibles devrait contribuer à changer la structure de la demande dans le pays d'origine. C'est un effet qui, dans ce cas de figure, ne se produit pas. Par conséquent, la destruction d'emplois à court terme n'est pas compensée par des créations d'emplois à long terme ; l'effet négatif de la délocalisation sur l'activité au niveau local n'est pas compensé par un effet net positif au niveau global ou national.

Au total, les différentes logiques de mondialisation des entreprises n'ont pas le même impact sur l'emploi. Dans le cas des stratégies de délocalisation à la recherche de marchés, les investissements directs à l'étranger (IDE) contribuent à augmenter le taux d'investissement et donc la croissance du PIB et *in fine* l'emploi et le savoir-faire dans le pays d'origine. Ce type d'IDE de conquête de marché, en créant des emplois qualifiés dans les pays d'accueil, joue un rôle de catalyseur de la croissance et favorise l'emploi également dans le pays d'origine. La productivité et les salaires sont plus élevés dans les filiales des firmes multinationales (allogènes) que dans les firmes locales (indigènes) de 20 à 30 % par rapport à la moyenne.

Dans le cas de la stratégie de recherche de faibles coûts de production avec réimportation du produit final, les délocalisations verticales détruisent l'emploi à court terme mais l'effet global sur l'emploi peut être positif si les gains tirés de la fragmentation de la chaîne de valeur sont réinvestis dans le pays d'origine, sauf si les comportements de marge dominent.

Figure 1. : Les effets de compensation de la délocalisation dans une économie efficace



Source : E.M. Mouhoud (2008-a).

1.2.3. Le cas des services : la nature des services informationnels importe

Certains ont vu dans les TIC une modification profonde des conditions de la relation prestataire/bénéficiaire et des possibilités de délocalisation infinies pour les services supports aux entreprises. Or, la très grande majorité des services reste conditionnée par la nécessité d'une relation directe entre prestataire et bénéficiaire et la tendance à la disparition de cette relation directe n'est pas perceptible. Cependant, il est évident que la nature et l'impact de cette relation sur la qualité du service et la localisation des firmes de services se sont complexifiés. L'analyse du rôle de cette relation client/fournisseur est importante dans la mesure où elle pèse fortement sur les choix de localisation des activités de services.

Certes, les TIC ont permis d'augmenter la délocalisation des activités de services financiers dans certains paradis fiscaux (*offshore financial centers*) et de celle d'autres services informationnels. Mais les délocalisations des activités de services ne doivent pas être confondues avec leur externalisation. Pour les mêmes activités de services, certaines firmes (i) internalisent les fonctions et ne délocalisent donc pas (*onshoring*), ii) internalisent par création de filiales à l'étranger ou par fusions & acquisitions (*offshoring*), iii) externalisent les fonctions en les sous-traitant dans le pays domestique (*onshoring*) ou iv) les externalisent par sous-traitance à l'étranger (*offshoring*) (tableau 2).

Tableau 2.
Internalisation, externalisation, sous-traitance internationale des activités de services

		Mode de gouvernance de la firme	
		Internalisation	Externalisation
Localisation géographique	Onshore (domestique)	Service rendu par la firme dans le pays domestique (i)	Service sous-traité à un opérateur domestique (Zara sous-traite à André la logistique de distribution) (iii)
	Offshore (à l'étranger)	Délocalisation dans la filiale du groupe à l'étranger (DELL dans sa filiale de Bangalore) (ii)	Sous-traitance à une entreprise indépendante à l'étranger (logiciel sous-traité par Microsoft à Bangalore, activité de comptabilité de Rhodia sous-traitée à Accenture à Prague...) (iv)

Source : E.M. Mouhoud (2008b).

Cette analyse matricielle ne suffit pourtant pas à expliquer les raisons profondes explicatives de la très forte hétérogénéité des pratiques des firmes de services en la matière. Pour cela, il convient d'introduire une analyse de la nature des services informationnels potentiellement candidats à l'externalisation ou à la délocalisation.

En réalité la production d'un service se définit par trois aspects : le processus de production en tant que tel ; la réalisation du service en face à face avec le client ; l'externalisation par les entreprises de tâches vers les bénéficiaires. Le fait que les TIC autorisent une fragmentation de cette coproduction grâce une fourniture à distance du service par le fournisseur tout en conservant la relation synchrone de face à face ne poussera pas systématiquement les firmes à délocaliser la fourniture de ces services.

S'agissant des services informationnels, la production industrielle de données formalisées peut donner lieu à des opérations de fragmentation fine de la production selon une logique de rendement et de minimisation des coûts. La sous-traitance internationale s'accompagnera alors d'une externalisation des charges sur le client qui se doit d'assimiler et de s'appropriier des données transmises à distance de manière standardisée. Les opérateurs d'Internet ou encore les services après-vente des groupes informatiques, ayant délocalisé ces services dans les pays à bas salaires, peuvent parfois, exactement comme dans le cas des activités industrielles, se retrouver dans des situations de perte de parts de marché liées à la qualité des données transmises au client, ce qui les amène parfois à relocaliser leurs opérations à proximité des clients.

Dans le cas des activités servicielles d'appropriation des informations, les acteurs préfèrent maintenir la production à proximité des clients (*onshoring*) ou remettre en cause une délocalisation (cas d'un grand groupe d'assurances français). La délocalisation est donc un choix économique conditionné par les possibilités offertes de séparation physique entre la localisation de la production du service et celle des consommateurs.

1.3. Les relocalisations : déterminants et théories

1.3.1. Historique de la relocalisation

On peut distinguer quatre vagues de relocalisation correspondant à des logiques différentes. La première vague, apparue à la fin des années 1970, engagée par les FMN américaines, principalement dans l'industrie électronique et des semi-conducteurs, est suivie par une seconde vague de relocalisations par des firmes allemandes dans les années 1980-1990. Ces relocalisations sont motivées par des facteurs symétriquement inverses à ceux qui ont motivé la délocalisation, c'est-à-dire la réduction des coûts unitaires que permettent l'automatisation et la robotisation des segments de fabrication et d'assemblage d'une part, et la réduction des coûts de transport et de transaction en général, d'autre part.

La troisième vague apparaît au milieu des années 1990 et correspond à des stratégies d'optimisation du cycle du produit dans les industries informatiques, des télécommunications et de la téléphonie mobile. Les variétés se multiplient rapidement sous l'effet des innovations de produits (miniaturisation par exemple) et les firmes réalisent des cycles de délocalisation-relocalisation sur des périodes courtes inférieures à deux ans. La souplesse de ces opérations tient à la forme de la délocalisation (la sous-traitance) d'une part, et au caractère faiblement pondéreux de ce type de produits (faibles coûts de transport). Les vagues de relocalisation précèdent les innovations dans les variétés dont la production est ensuite délocalisée vers les pays à bas salaires.

La quatrième vague de relocalisation émerge dans un contexte d'accélération des délocalisations, depuis les années 2000, dans les services et dans l'industrie manufacturière. Les cas de relocalisation sont marginaux par rapport à l'ampleur des mouvements de délocalisation, mais il existe toujours un décalage temporel entre les deux mouvements. Ces relocalisations répondent en général à deux logiques : les problèmes d'imperfection du produit final d'une part et les logiques de rationalisation de la production des grands groupes qui se recentrent sur leurs marchés d'origine. De nombreux cas de relocalisation sont liés à des stratégies de rapprochement des marchés (*inshore* ou *nearshore outsourcing*).

1.3.2. Les facteurs de relocalisation : automatisation de la production, variabilité de la demande, défauts de qualité et hausse des coûts de transport

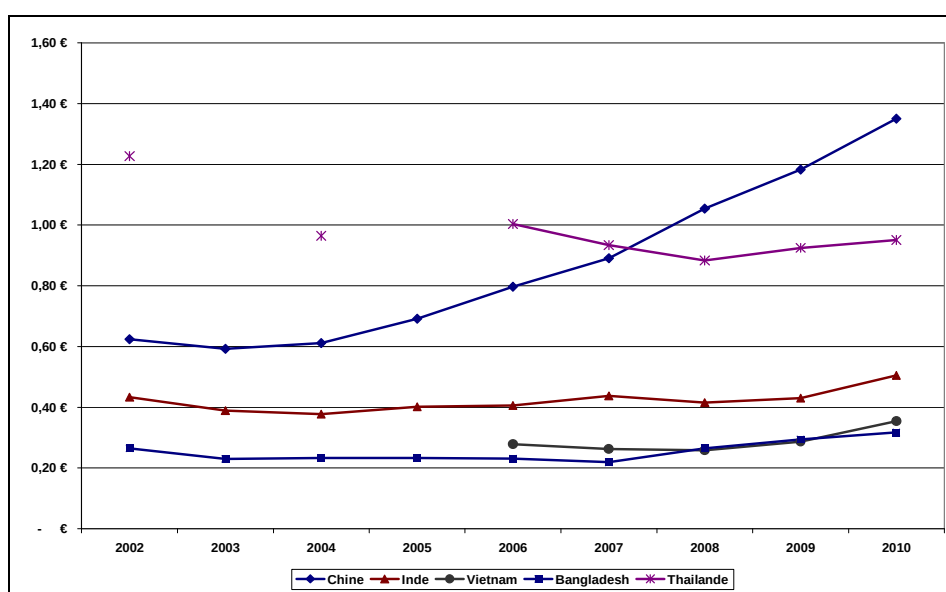
Quatre raisons motivent la relocalisation : l'automatisation de la production, les problèmes liés à la demande, la hausse des coûts de transport et la hausse des coûts salariaux dans les pays émergents à croissance rapide. L'hypermondialisation arrive à son terme car elle remet en cause de manière paradoxale les facteurs mêmes qui l'ont stimulée : la baisse des coûts de transport et les différences internationales de coûts salariaux.

- D'abord, du côté de l'offre, les possibilités de remplacer le travail peu qualifié par les machines ou les robots. Ainsi, la part des coûts salariaux dans le coût d'assemblage des puces électroniques est passée de 30 % à 40 % dans les années 1970 à moins de 4 % dans les années 1980 grâce à la robotisation. Dans les secteurs à "matières solides", comme la mécanique, l'automobile ou l'électronique, il n'y a pas d'obstacle technique à la robotisation. En revanche, dans l'habillement ou la chaussure, lorsque les matières manipulées sont souples, le travail occupe encore près des deux tiers du coût total dans l'assemblage.
- Ensuite, du côté de la demande, les problèmes de réponse à la variabilité des consommateurs, la nécessité de coller aux marchés et de fabriquer des séries courtes de

produits dont le cycle de vie ne dépasse pas trois à quatre semaines dans l'habillement par exemple, et les problèmes de qualité ou de sécurité des produits importés assemblés en Chine ou dans d'autres pays à bas salaires, consacrent des échecs de la délocalisation. Ceux-ci impliquent souvent le retour dans le pays d'origine ou à proximité des marchés comme solution de survie.

- Toutefois, beaucoup de firmes qui délocalisent sont des championnes de la logistique et de la réponse rapide à la demande tout en continuant à délocaliser la production dans les pays à bas salaires. Les problèmes de coûts de transport et de coûts de coordination liés à la distance géographique interviennent surtout dans les activités pondéreuses (le poids des composants compte) mais n'affectent que marginalement les produits légers (l'habillement) ou les services (les centres d'appel, la maintenance informatique...). La hausse des coûts de transport commence à favoriser une recomposition des processus de production des firmes sur des bases régionales dans les secteurs pondéreux. Les relocalisations se développent indépendamment des aides publiques si les coûts de coordination et de transport pour rapatrier le produit final dont les morceaux sont délocalisés dans les pays à bas salaires l'emportent sur les gains liés à l'exploitation des faibles coûts salariaux.
- Enfin, le rattrapage salarial dans les pays asiatiques est réellement un phénomène croissant. Les données disponibles permettent de dresser une évolution sur quelques années des coûts salariaux dans ces pays. Sur la période disponible, il apparaît que le salaire horaire a plus rapidement progressé en Chine au cours des années récentes, alors qu'il est resté relativement stable dans les autres pays qui figurent sur le graphique 1. En Chine, les salaires ont connu une certaine accélération à partir de 2005. Alors que la progression annuelle était limitée à moins de 5 % avant 2005, le coût salarial exprimé en euros connaît une progression à deux chiffres comprise entre 12 et 18 %. Depuis, les effets du plan de relance chinois face à la crise mondiale, puis le regain d'inflation et la multiplication des conflits sociaux laissent présager une progression continue des salaires, à un niveau soutenu.

Graphique 1:
Evolution du coût salarial horaire en Chine et autres pays émergents d'Asie (en euros)



Source : Natixis, calculs S.Dupuch et E.M. Mouhoud (2012).

1.3.3. Les explications théoriques de la relocalisation

La relocalisation, d'un point de vue théorique peut s'expliquer en termes de réversibilité ou de récupération des avantages comparatifs. De même les délocalisations s'expliquent théoriquement comme une perte d'avantages comparatifs dans les secteurs traditionnels ou intensifs en main-d'œuvre au profit des pays à bas salaires.

La théorie traditionnelle du commerce international d'inspiration néofactorielle explique bien les phénomènes de déspecialisation - délocalisation des pays riches vers les pays pauvres, mais n'admet pas la réversibilité des spécialisations. Ainsi, un bien intensif en travail non qualifié devrait connaître un processus de déspecialisation dans le pays abondant en facteur travail qualifié et en capital humain et de délocalisation vers le pays abondant en travail non qualifié. Ces mouvements de délocalisation sont théoriquement irréversibles et univoques. C'est ce que montre le modèle de Rauch (1986) d'échanges et de délocalisation Nord-Sud, fondé sur des différences de proportions de facteurs : le transfert univoque Nord-Sud de la production de biens ne peut avoir lieu que pendant une période déterminée, prenant fin lorsque les dotations factorielles deviennent similaires entre les pays, pour permettre une spécialisation incomplète ou une égalisation des prix de facteurs.

La nouvelle économie internationale a renouvelé la théorie du cycle du produit de Vernon (1966) d'inspiration néo-technologique, dans le cadre de modèles de type Nord-Sud. Ainsi, Krugman (1979) en propose une reformulation avec des produits différenciés horizontalement : le transfert univoque et définitif des pays du Nord vers les pays du Sud des biens banalisés permet aux premiers de continuer à produire des biens nouveaux qui seront à leur tour délocalisés vers le Sud à leur stade de banalisation. Les pays du Nord mettent au point les innovations, fabriquent les nouveaux produits et les qualités les plus élevées alors que les pays en retard fabriquent les anciens produits et les qualités les plus basses. De nouveaux produits apparaissent continûment au rythme de l'innovation supposé proportionnel au nombre de produits existant déjà. Si le rythme de transfert de technologie est suffisamment rapide par rapport au rythme des innovations, les pays les moins avancés pourront rattraper les pays les plus avancés ou au moins l'écart tendra à se combler.

Théoriquement, les pays innovateurs peuvent récupérer des avantages antérieurement perdus par rapport aux pays retardataires imitateurs. Ainsi, dans le modèle de Grossman et Helpman (1991) avec deux pays à capacités technologiques différentes, les producteurs du Sud peuvent imiter les produits découverts par le pays du Nord et les producteurs du Nord peuvent innover dans la fabrication de ces mêmes produits. On obtient une sorte de cycle du produit endogène où un même produit inventé dans un pays (Nord) est imité, mais le modèle montre que le pays du Nord accomplit des efforts d'innovation pour le récupérer et donc le rapatrier, car il possède les compétences initiales et les activités de R&D. Les auteurs considèrent l'activité d'imitation du pays du Sud comme une activité à part entière qui requiert des ressources, ce qui exclut l'hypothèse traditionnelle d'une diffusion mondiale automatique des connaissances. Parallèlement, les politiques de subventions à la recherche dans le pays du Nord augmentent le montant des ressources consacrées à cette activité et donc la probabilité d'innover.

Alors que la théorie du cycle du produit suppose une perte définitive de la maîtrise du pays innovateur sur le produit imité et délocalisé dans les pays technologiquement retardataires, le premier peut reprendre l'avantage sur le produit en question (Mouhoud, 1993). Ces récupérations d'avantages comparatifs s'expliquent par l'existence d'avantages longs et cumulatifs des pays innovateurs sur les blocs de compétences ayant permis l'invention et la production du produit qui connaîtra ensuite un processus de banalisation par imitation. Mais ce qui est imité, ce sont simplement les caractéristiques du produit tandis que les procédés permettant de le fabriquer ne correspondent pas nécessairement (c'est même une condition de

sa délocalisation dans sa phase de déclin) à ceux du pays innovateur. Il est alors possible d'expliquer les reprises de cycle des produits suivant une demande de renouvellement de gammes tirée par l'innovation de procédés et de produits. Le fait de conserver des atouts sur les compétences permet à la fois de faire évoluer ces compétences vers d'autres utilisations que celles du secteur initial lui-même et de renouveler en permanence le produit imité. L'avantage de localisation se modifie en fonction du cycle d'innovation-imitation mais l'avantage long sur les compétences permet le retour des avantages comparatifs sur les produits. Le cycle du produit ne constitue en fait qu'un moment, de durée très variable, dans la dynamique d'évolution des connaissances technologiques issues d'un secteur donné.

1.4. Ampleur et avenir de la relocalisation

1.4.1. Des logiques de secteurs et de firmes marquées et hétérogènes

En réalité, il s'agit encore d'un phénomène marginal par rapport aux mouvements de délocalisation : chaque vague de délocalisation est suivie de quelques cas de relocalisations pour des raisons liées à l'imperfection des produits finals et à des délais de livraison dans les secteurs traditionnels (jouets, habillement,...), ou plus gravement, dans les secteurs intensifs en connaissance, à la perte de l'avantage technologique de la firme qui a délocalisé.

On peut prédire le processus suivant dans l'industrie et les services. Les relocalisations se développent dans certains secteurs à produits pondéreux, où les coûts de transport et de coordination comptent, et dans les activités intensives en connaissance. Les activités à faibles barrières à l'entrée ou les services supports dont les coûts de transfert sont quasi nuls continueront à être délocalisées.

La forte incertitude qui caractérise la demande, mais aussi les technologies, incitent les entreprises à rechercher la flexibilité productive. Les firmes doivent mettre en œuvre une organisation et des stratégies de localisation leur permettant d'éviter l'irréversibilité dans leurs choix organisationnels, alors même que l'évolution de l'environnement économique peut impliquer une adaptation stratégique. Les stratégies d'externalisation répondent souvent à cette motivation en transférant la charge de l'incertitude vers des acteurs extérieurs à l'entreprise. Plus généralement, l'organisation en réseau augmente le degré de réactivité des entreprises et facilite les redéploiements.

Tous les secteurs sont marqués par les impératifs de réactivité à l'incertitude de la demande liée à la versatilité des consommateurs et aux exigences des distributeurs. Les considérations logistiques peuvent en conséquence jouer un rôle primordial dans les critères d'implantation de certaines activités. Certaines firmes tentent alors de rendre compatibles la délocalisation des activités tous azimuts et la réactivité aux marchés en misant sur les infrastructures logistiques et les TIC. D'autres firmes, reposant davantage sur une logique de division cognitive du travail, préfèrent consolider leurs capacités d'innovation en conservant leurs activités dans les grandes agglomérations des pays développés. Il existe ainsi trois logiques de localisation des activités des firmes selon leurs caractéristiques et leur insertion sectorielle :

– **Les firmes tayloriennes flexibles** : certaines firmes, dans les secteurs à faibles barrières à l'entrée dominés par la compétitivité-prix, continuent à développer des stratégies de fragmentation et d'éclatement des processus productifs à l'échelle mondiale, poursuivant l'objectif de minimisation des coûts de production de chaque segment. En effet, l'éloignement géographique peut s'accompagner d'une proximité temporelle (vitesse de livraison des produits finals ou intermédiaires) en raison du progrès dans les transports et les télécommunications et de la baisse de leurs coûts. L'organisation taylorienne est rendue

flexible soit par le biais du rapprochement géographique, soit par l'accroissement de la vitesse de circulation des flux. Les entreprises tayloriennes mais flexibles présentent alors une forte propension à la volatilité. La proximité de délai est plus ou moins satisfaite selon l'efficacité, le coût et la qualité de la coordination des rapports entre la firme multinationale donneuse d'ordre et les sous-traitants ou les filiales dans les pays à bas salaires. Ce type d'entreprise est à la recherche de territoires offrant à la fois des avantages de coûts salariaux et des infrastructures de transport et de télécommunication efficaces.

– **Les firmes donnant la priorité aux effets de proximité.** Pour les activités dont les produits sont pondéreux (automobile, par exemple), l'entreprise recherche souvent une proximité de la demande finale et/ou des fournisseurs de biens intermédiaires ; les sous-traitants s'agglomèrent souvent autour des sites d'assemblage des constructeurs automobiles. Néanmoins, cela concerne surtout les firmes dont la demande est géographiquement concentrée sur un petit nombre de gros clients. Les stratégies de rationalisation engagées par les grands groupes conduisent à la centralisation de la gestion des flux logistiques et à la réduction des points de distribution. En Europe, c'est le Benelux qui bénéficie de ces opérations de regroupement dont profite aussi le nord-est de la France.

– **Les firmes cognitives.** Dans les secteurs intensifs en connaissance, la course à l'innovation technologique entre oligopoles est le mode de concurrence dominant. La délocalisation de l'assemblage pose alors un problème d'introduction des innovations de produits. En raison de la nature de l'activité, de la spécificité des actifs et des connaissances mobilisées, des modalités de la concurrence, les entreprises qui optent pour une organisation cognitive du travail présentent une propension plus importante à l'ancrage territorial que les firmes tayloriennes flexibles. Un regroupement des différentes phases du processus productif dans une région développée, offrant des avantages en termes de compétences de travail qualifié et de fiscalité, tend à s'effectuer tout en conservant des opérations de délocalisation ou de sous-traitance de proximité. Les aides financières (dans les zones franches par exemple) sont dès lors moins décisives que la capacité des territoires à fournir et à produire des compétences spécifiques et à favoriser l'innovation technologique et les capacités d'adaptation à l'obsolescence rapide des connaissances.

Il existe donc une grande hétérogénéité des logiques, des déterminants et des formes de délocalisation et de relocalisation. Cette hétérogénéité recoupe des logiques sectorielles mais également des différences de comportements de firmes. On peut dès lors proposer une théorie explicative de ces choix en recourant à une analyse en termes de logiques de division du travail.

1.4.2. Les logiques de division du travail

Les délocalisations coexistent avec les mouvements de relocalisation dans les mêmes secteurs parce que les modes d'organisation du travail à l'intérieur des groupes comme des PME sont eux-mêmes hétérogènes, selon les logiques de la concurrence dominantes dans le secteur d'appartenance d'une part et selon le découpage de la chaîne de la valeur d'autre part.

Dans l'ensemble des secteurs, des activités sont simultanément soumises à la concurrence fondée sur l'innovation (logique cognitive) et sur les prix (logique taylorienne), l'importance de ces deux formes de concurrence étant variable. Dans les domaines intensifs en R&D (électronique, informatique, pharmacie, biotechnologies, etc.), les effets de polarisation sont dominants. Les logiques centrifuges de délocalisation vers les pays périphériques s'observent dans les activités concurrentielles à faibles barrières à l'entrée, employant une main-d'œuvre moins qualifiée (habillement, jouets, chaussures, centres d'appel, services informatiques de saisie, services de comptabilité, etc.). D'où la conjonction, dans la mondialisation contemporaine, de logiques de concentration et de dispersion des activités.

Bibliographie

Aubert A., Sillard P. (2005), « Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française », *L'Économie Française : comptes et dossier*, édition 2005-2006, INSEE-Références, Paris, pp. 57-89, 2005.

Barlet M. et alii, (2007), « Flux de main-d'œuvre, flux d'emplois et internationalisation », *L'Économie Française : comptes et dossier*, édition 2007, INSEE-Références, Paris, p. 124, 2007.

Dupuch S., Mouhoud E.M. (2012), *L'industrie française du textile-habillement dans la mondialisation*, étude pour la CGT-FO, 2012.

Du Tertre C. (2008), « Globalisation et service : pour un changement de perspective », Document de travail GERME- ATEMIS , Université Paris 7, 2008.

Grossman G.M, Helpman E. (1991), "Quality ladders and product cycles ", *Quarterly Journal of Economics*, n° 106 p. 157, 1991.

Krugman P. (1979), « A model of innovation, technology transfer, and the world distribution of income », *Journal of Political Economy*, vol.87 n°2, p.253 à 266, 1979.

Michalet C.-A. (2002), « Qu'est-ce que la mondialisation ? » La Découverte, Paris, 2002.

Mouhoud E.M. (1989), « Les stratégies de relocalisation des firmes multinationales », *Revue d'Economie Politique*, vol. 99 (1), 1989.

Mouhoud E.M. (1993), « Changement technique, avantages comparatifs, et délocalisation / relocalisation des activités industrielles », *Revue d'Economie Politique*, vol. 103 (5), 1993.

Mouhoud E.M. (1993), « Changement technique et division internationale (recomposition des processus productifs et stratégies de relocalisation des firmes multinationales) », Economica, Paris, 1993.

Mouhoud E.M. (2008-a), « Mondialisation et délocalisation des entreprises », Repères, La Découverte, 2008.

Mouhoud E.M. (2008-b), « La délocalisation des activités de services : potentialités et réalités ? », *Revue Risques*, n° 75, septembre 2008.

Mouhoud E.M. (2011-a), « Territoires et localisation des activités. Vers une relocalisation des activités industrielles ? » *Les Cahiers Français*, n°365, La Documentation Française, Paris, 2011.

Mouhoud E.M. (2011-b), « Mondialisation et délocalisation des entreprises », La Découverte, 2011.

Rauch J.E. (1986), « Production transfer from rich to poor countries », *Journal of Development Economics*, 23 (1), pp. 41-53, 1986.

Vernon R. (1966), « International Investment and International Trade in Product Cycle », in : *Quarterly Journal of Economics*, n°80, p. 190-207.

2. LOGIQUES SECTORIELLES ET GEOGRAPHIQUES DE LA MONDIALISATION INDUSTRIELLE ET IMPACT SUR LES CHOIX DE LOCALISATION

Milena Gradeva

La mondialisation rapide des activités industrielles a été marquée par le déplacement d'une part significative des capacités productives des économies développées vers les économies en développement et par l'émergence de nouveaux marchés et concurrents. Une série de facteurs a contribué à la désagrégation des chaînes de valeur et à leur transformation en de complexes réseaux globaux. Face à ce mouvement de mondialisation des activités industrielles, une nouvelle tendance vers la régionalisation des chaînes de valeur autour des principaux pôles de demande semble se développer : l'amorce d'un mouvement de retour des entreprises industrielles venues des économies développées vers leurs pays d'origine est observée. Il devient l'objet d'analyses et d'actions de promotion de la part des États et d'organisations industrielles. Son ampleur reste limitée³ et concerne actuellement surtout les États-Unis, en grande partie parce que le mouvement initial de délocalisation y a été beaucoup plus prononcé qu'en Europe (*The Economist*, 2013c). Néanmoins, ce mouvement suggère que les choix d'implantation ne dépendent plus seulement du coût du travail mais d'un ensemble plus complexe de facteurs, que les territoires devront réunir pour attirer et ancrer les activités industrielles.

2.1. La mondialisation du secteur industriel : tendances et nuances

Cette section présente quelques évolutions majeures de la place de l'industrie dans les économies développées ainsi qu'une typologie des secteurs industriels et des principaux facteurs affectant leurs choix de localisation sur la base d'un récent rapport de McKinsey (2012) sur l'industrie. Les évolutions récentes qui ont mené à la mondialisation des activités industrielles et à la dispersion géographique des chaînes de valeur sont évoquées ensuite.

2.1.1. L'industrie dans les économies développées

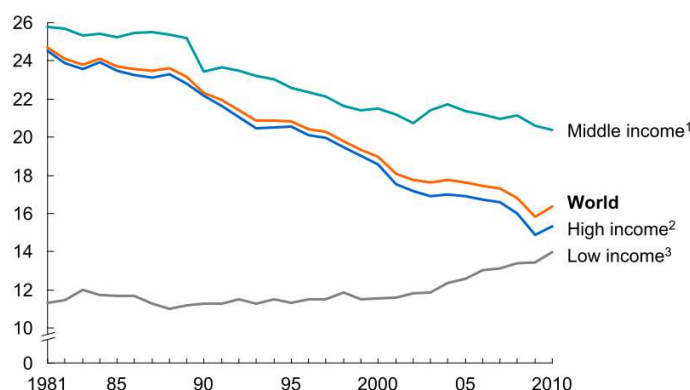
La place du secteur industriel dans l'économie varie entre pays et change avec le temps. Aujourd'hui, la part de l'industrie dans le PIB et dans l'emploi diminue rapidement dans les pays développés, ce qui est une cause de préoccupation dans ces derniers, en dépit du fait que la valeur ajoutée brute industrielle a augmenté de 2,7% par an entre 2000 et 2007 (les années avant la crise) dans l'ensemble de ces pays. Ce déclin de l'industrie s'explique par l'action conjointe de plusieurs facteurs et pas uniquement pour des problèmes de compétitivité.

Le développement de l'économie entraîne une baisse du poids relatif du secteur industriel au profit des services dont la demande croît plus rapidement dans les économies riches. La réduction de la place du secteur industriel est due aussi à la baisse des prix des biens grâce à l'augmentation de la productivité ainsi qu'au fait que certaines activités externalisées ne sont plus comptabilisées dans le périmètre du secteur industriel (par exemple la logistique). Aussi, la distinction traditionnelle industrie/services n'est plus tout à fait pertinente. La proportion des emplois qui ne participent pas directement à l'activité de production (*non-production jobs*) est croissante ainsi que les inputs en services. 30 à 55% des emplois industriels dans les économies développées sont du type services. La part de l'industrie dans les exportations

³ Il existe peu de données sur l'ampleur du phénomène mais il semble que dans la plupart des cas les entreprises ne rapatrient qu'une part de la production délocalisée et que souvent ce mouvement est lié à l'automatisation de la production. Un chiffrage plus systématique existe pour l'Allemagne (Kinkel, 2009, 2012).

serait également surévaluée puisqu'elle ne tient pas compte de l'importation de biens intermédiaires et des inputs en services (transport, publicité).

Graphique 2. Part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB (en %)



1 GNI per capita \$1,006–\$12,275. Example countries: India (lower middle), China (upper middle), Russia, Thailand.

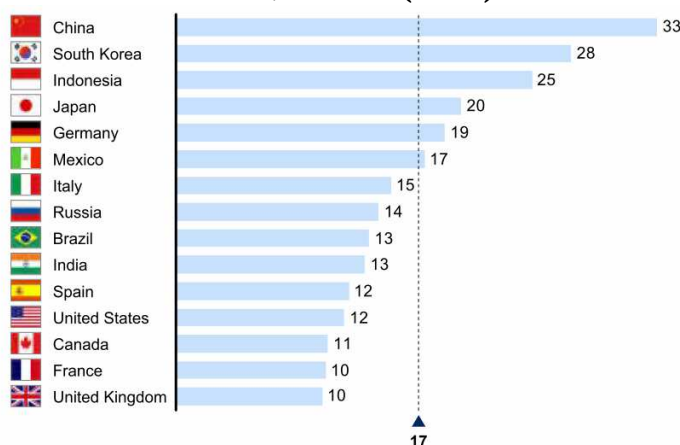
2 GNI per capita \$12,276 or more. Example countries: EU countries, United States.

3 GNI per capita \$1,005 or less. Example countries: Kenya, Nepal, Tanzania.

SOURCE: World Bank; McKinsey Global Institute analysis

Source : McKinsey (2012), p. 22.

Graphique 3. Part de l'industrie dans le PIB des 15 pays principaux producteurs industriels, en 2010 (en %)



SOURCE: United Nations Statistics Division; US Bureau of Economic Analysis (BEA); McKinsey Global Institute analysis

Source : McKinsey (2012), p. 24.

Ainsi, la question des mesures intervient aussi dans les représentations des évolutions du secteur industriel, point soulevé également dans un récent entretien de Pascal Lamy, directeur général de l'OMC (*Les Echos*, 16 janvier 2013). L'importance du secteur industriel réside désormais surtout dans son rôle moteur pour l'accroissement de la productivité, l'innovation et le commerce : il représente jusqu'à 90% de la R&D privée et 70% des exportations des pays développés. En ce sens, développer un tissu industriel compétitif est essentiel pour la croissance économique. Malgré la tendance générale de réduction de son poids dans les économies, la taille du secteur industriel varie sensiblement entre les pays développés, dont les politiques publiques peuvent affecter fortement son développement.

Au niveau européen, les préoccupations pour l'industrie ont donné lieu à une série d'études à la fin des années 2000 sur la compétitivité des secteurs manufacturiers (*Sector Competitiveness Studies*), commandées par la Commission européenne. Un problème majeur

est que, même si l'Union européenne dispose de très bonnes capacités de recherche et développement (R&D) dans certains domaines clés, l'accent n'est pas suffisamment mis sur la commercialisation des résultats de la R&D. Cette commercialisation se fait dans d'autres régions, ce qui suscite la crainte du déplacement des activités R&D vers des pays tiers (*Danish Technological Institute*, 2012).

2.1.2. Typologie des activités industrielles et choix de localisation

Le secteur industriel n'est pas monolithique mais se compose d'une grande variété d'activités se caractérisant par des combinaisons spécifiques de besoins en ressources, de sensibilité aux évolutions économiques globales et de déterminants de localisation. Ainsi, les tendances générales dans le développement de l'industrie n'affectent pas de façon égale tous les secteurs manufacturiers, ce dont témoigne leur inégal déplacement vers les pays en développement.

Tableau 3. Part de la valeur ajoutée industrielle mondiale, par secteur (en %)

ISIC	Industry	Industrialized countries		Developing countries	
		2000	2007	2000	2007
15	Food & Bevs	70.0	62.1	30.0	37.9
16	Tobacco	40.4	27.2	59.6	72.8
17	Textiles	54.0	35.5	46.0	64.5
18	Apparel	63.9	40.8	36.1	59.2
19	Leather & footwear	54.2	32.8	45.8	67.2
20	Wood products	84.3	78.9	15.7	21.1
21	Paper products	83.0	74.2	17.0	25.8
22	Printing & publishing	90.9	86.4	9.1	13.6
23	Petroleum	58.8	48.5	41.2	51.5
24	Chemicals	75.9	68.8	24.1	31.2
25	Rubber & plastics	74.7	63.9	25.3	36.1
26	Non-metallics	70.9	61.0	29.1	39.0
27	Basic metals	72.6	50.0	27.4	50.0
28	Fabricated metal	85.0	78.8	15.0	21.2
29	Machinery nec	85.9	75.8	14.1	24.2
30	Office machinery	91.4	87.8	8.6	12.2
31	Elec machinery	77.8	58.9	22.2	41.1
32	Radio, TV etc	89.4	87.2	10.6	12.8
33	Medical	91.1	87.7	8.9	12.3
34	Motor vehicles	88.8	85.2	11.2	14.8
35	Other transport	70.9	51.3	29.1	48.7
36	Furniture	82.5	69.4	17.5	30.6

Source: UNIDO (2009)

Source : Hepburn D. (2011), p. 4.

Plusieurs classifications ont été établies pour tenter de rendre compte des particularités sectorielles. L'innovation étant un paramètre essentiel de la compétitivité industrielle, l'OCDE utilise l'intensité technologique pour classer les secteurs industriels en catégories à forte, moyenne-forte, moyenne-faible et faible intensité technologique (OCDE, 2005). Une catégorisation alternative est proposée dans le travail du consortium autour d'*Ecorys Consulting* pour la Commission européenne sur les capacités d'ajustement de l'industrie européenne. Deux indicateurs, la part exportée de la production et l'intensité technologique, sont mis en avant comme facteurs majeurs des changements structurels du secteur industriel

(Ecorys, 2009). La sensibilité des secteurs aux pressions exercées par ces deux facteurs permet de distinguer quatre groupes d'activités industrielles : 1) globalisation faible - niveau technologique bas ; 2) globalisation moyenne - niveau technologique bas ; 3) globalisation élevée – niveau technologique bas ; 4) globalisation élevée – niveau technologique élevé.

La typologie proposée par McKinsey (2012) paraît toutefois plus pertinente par rapport à la question des stratégies de localisation des entreprises industrielles. Elle se base sur trois groupes d'indicateurs, principaux déterminants de la compétitivité et des choix d'implantation:

- la composition des coûts en inputs (mesurée par l'intensité en capital, en travail et en énergie) ;
- l'importance de l'innovation (intensité en R&D) ;
- l'échangeabilité des produits, mesurée par l'intensité des exportations et la densité en valeur).

Tableau 4. Typologie des secteurs industriels

Groupe	Exemples de secteurs	Caractéristiques	Facteurs déterminant la localisation
Innovation globale pour des marchés locaux (Global innovation for local markets)	▪ Industrie chimique et pharmaceutique ▪ Matériel de transport y compris l'industrie automobile ▪ Fabrication de machines, d'équipements électriques et d'appareils	▪ Concurrence basée sur l'innovation et la qualité ▪ Intensité élevée en R&D ▪ Certains composants sont très exportés ▪ Assemblage et production surtout régionales	▪ Proximité avec la demande ▪ Régulations et interventions publiques ▪ Capacité à innover/Main-d'œuvre qualifiée ▪ Accès aux chaînes d'approvisionnement
Traitement régional (Regional processing)	▪ Caoutchouc et plastique ▪ Travail des métaux ▪ Alimentation et boissons ▪ Imprimerie et édition	▪ Peu d'exportations ▪ Logistique complexe et coûteuse ▪ Exigences de fraîcheur et goûts locaux entraînent une contrainte de proximité ▪ Relativement automatisé; peu de R&D	▪ Accès aux matières premières et aux fournisseurs ▪ Coûts de transport et infrastructure ▪ Proximité avec la demande
Biens intensifs en énergie ou en matières premières (Energy-/resource-intensive commodities)	▪ Bois et articles en bois ▪ Papier et pâte à papier ▪ Métallurgie ▪ Produits minéraux ▪ Cokéfaction, raffinage et industrie nucléaire	▪ Fournit des inputs de type matières premières à d'autres secteurs ▪ Peu à modérément exporté ▪ Utilisation intensive d'énergie et de matières premières ▪ Concurrence basée sur les prix; faible différenciation des produits	▪ Accès aux matières premières ▪ Proximité avec la demande ▪ Coûts de transport et infrastructure ▪ Coût et disponibilité de l'énergie
Technologies globales/Innovateurs (Global technologies/innovators)	▪ Ordinateurs et équipement bureautique ▪ Semi-conducteurs et électronique ▪ Equipements médicaux, de précision et d'optique	▪ Concurrence basée sur la R&D et les technologies de pointe ▪ Intensité forte de la R&D ▪ Très exporté: à la fois les composants et les produits finis	▪ Capacité à innover ▪ Coûts bas du travail (surtout pour l'assemblage final, le SAV et la maintenance) ▪ Accès aux chaînes d'approvisionnement
Biens intensifs en travail (Labor-intensive tradables)	▪ Textile, habillement, cuir ▪ Fabrication de meubles, de jouets, bijouterie; autres industries manufacturières	▪ Forte intensité en travail ▪ Fortement exposé à la concurrence basée sur les prix ▪ Fortement exporté ▪ Proximité avec la demande pas nécessaire	▪ Coûts bas du travail ▪ Faibles délais de commercialisation

Source : basé sur McKinsey (2012), pp. 45, 51.

La typologie permet de mieux rendre compte des dynamiques spécifiques à chaque type d'activité ainsi que de mieux comprendre l'impact des évolutions économiques globales sur des secteurs particuliers. Elle permet aussi d'évaluer l'attractivité des territoires pour les différentes industries. Tenir compte des particularités sectorielles ouvre également des possibilités d'actions ciblées aux acteurs publics, notamment dans le domaine de l'offre « d'accès » aux ressources (accessibilité des marchés, matières premières, compétences, chaînes d'approvisionnement) nécessaires à l'implantation et au développement durables d'entreprises industrielles compétitives.

2.1.3. Les facteurs qui façonnent la mondialisation industrielle

Les dynamiques ayant un impact sur l'organisation de l'activité industrielle à l'échelle mondiale sont multiples et d'origines variées. Le rapport de McKinsey (2012) identifie quatre domaines (demande, facteurs de production, innovation, politiques publiques) dont les évolutions façonnent l'organisation des activités productives. Certains changements sont déjà visibles (le déplacement de la demande vers les pays en développement, l'importance croissante des services et la hausse des salaires dans les économies émergentes) ; d'autres, tels que la rareté croissante de main-d'œuvre qualifiée, commencent seulement à se faire sentir. Une conséquence majeure de ces transformations et de l'éclatement géographique des chaînes de valeur est l'augmentation des risques pour les entreprises et l'importance croissante de leur gestion.

Demande

L'évolution peut-être la plus marquante de la structure de la demande est son déplacement vers les économies émergentes, le résultat de la croissance des populations et du développement économique de ces pays ayant permis la formation de nouvelles classes moyennes. La proximité de la demande étant un élément de compétitivité déterminant pour certains secteurs, la formation de nouveaux pôles de demande influence l'organisation de leurs chaînes de production. Un deuxième aspect des mutations de la demande de produits manufacturés est sa fragmentation à cause de la multiplication des marchés et des exigences grandissantes de personnalisation des produits. Cela a entraîné la multiplication des produits pour répondre à la variété des goûts des consommateurs et, en conséquence, la complexité croissante de la production. Enfin, un troisième point concerne les relations interentreprises dans lesquelles les clients s'attendent à ce que des offres de services adaptés accompagnent la vente des biens (maintenance, garantie, mise à jour des équipements, recyclage). L'enquête de KPMG (2012) indique que les entreprises industrielles développent en effet de plus en plus ce type d'offre complémentaire.

Facteurs de production

McKinsey observe également des évolutions majeures de la disponibilité et du coût des facteurs de production : la main-d'œuvre, les matières premières et le transport. Du côté de la main-d'œuvre, deux tendances se dégagent : d'une part, la hausse des rémunérations dans les pays en développement, et, d'autre part, la pénurie de travailleurs qualifiés. Les salaires dans les pays émergents, notamment en Asie, ont cru récemment à un rythme soutenu alors que le taux d'augmentation dans les économies développées a été très faible voire même négatif dans certains pays. La croissance économique dans les pays en développement a pour conséquence non seulement la hausse du coût du travail mais aussi l'appréciation de leurs monnaies. Ces deux évolutions, des taux de change et des rémunérations, modifient les coûts du travail relatifs entre pays et peuvent affecter les stratégies d'implantation des entreprises dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Le rapport de Mc Kinsey constate également une pénurie croissante de travailleurs qualifiés, notamment ingénieurs, techniciens qualifiés et commerciaux qualifiés, et ce malgré la crise économique et le taux de chômage élevé dans plusieurs pays⁴. Cette tendance est aggravée par le vieillissement des populations dans les économies développées et la Chine. Certaines économies émergentes font d'importants efforts pour former leurs populations et pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, parfois mise en cause (*The Economist*, 2013a).

⁴ Les études de Manpower donnent des informations sur les évolutions globales du marché du travail et sur les problèmes d'adéquation entre les qualifications de la main-d'œuvre et les emplois disponibles. Alors que la moyenne mondiale des employeurs ayant des difficultés à trouver des travailleurs avec des qualifications adaptées est située entre 30 et 34% depuis 2008, le chiffre pour la France a progressé de 20 à 29% entre 2011 et 2012 (Manpower, 2011, 2012).

Les producteurs industriels sont également confrontés à la hausse des prix des matières premières et des coûts de transport. L'inadéquation entre offre et demande de matières premières devrait entraîner une volatilité importante des prix⁵. L'augmentation des capacités ne suivant pas celle des volumes, le coût du transport marchand devrait croître, affectant notamment les producteurs de biens de faible densité en valeur, ainsi que ceux reposant sur de longues chaînes d'approvisionnement et de distribution.

Innovation

Plusieurs innovations majeures affectent déjà et continueront à transformer les activités industrielles : les nouveaux matériaux, l'introduction de l'intelligence artificielle dans le développement et le fonctionnement des produits, les nouveaux procédés de production, les systèmes d'information industriels utilisant de larges bases de données et enfin les évolutions des modèles économiques (économie circulaire, fragmentation et personnalisation de l'offre). L'amélioration substantielle des outils utilisés dans la production industrielle a permis des gains de productivité considérables. Leur accessibilité réduit les barrières à l'entrée pour les PME et les entreprises provenant des économies émergentes. Elle contribue ainsi à l'accentuation de la pression concurrentielle. Parmi ces outils, le développement rapide des technologies numériques a joué un rôle majeur dans la fragmentation et la dispersion géographique de la production industrielle. Ces technologies ont considérablement simplifié la séparation géographique des activités de recherche, d'ingénierie et de production et elles ont facilité le déplacement des productions vers de nouveaux lieux d'implantation.

Politiques publiques

Les gouvernements dans le monde entier sont sous pression pour trouver des moyens de relance de la croissance, ce qui a induit une forte concurrence pour attirer et retenir les entreprises industrielles au risque d'obérer les ressources publiques. Toutefois, les incitations monétaires ou fiscales et les baisses des taux d'imposition des sociétés ne sont généralement pas décisives et n'affectent les choix de localisation que conjointement avec d'autres paramètres plus essentiels : le climat des affaires, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et l'infrastructure. Les pays utilisent également des aides à l'industrie domestique et des mesures non douanières sur les importations (régulations sur le contenu local ou concernant les exigences environnementales, la sécurité et la qualité des produits) pour protéger les producteurs industriels nationaux.

L'action gouvernementale paraît pertinente dans la sphère de la protection des droits de propriété intellectuelle, qui peut être déterminante dans les stratégies de localisation des entreprises innovantes. Les études de KPMG (2010) et de Kinkel (2009) indiquent également que cette question est source de préoccupation des chefs d'entreprise. McKinsey (2012) souligne que la mondialisation des activités de R&D est beaucoup plus limitée que celle de la production ou du marketing. La localisation de la R&D dépend de facteurs variés en fonction de l'étape dans la chaîne de valeur et du degré de complexité du processus de production (il y a souvent proximité entre R&D et production lorsque celle-ci est complexe). L'étude sur la compétitivité de l'industrie européenne indique également un lien entre la fragmentation de la chaîne de valeur et le cycle de vie du produit (*Danish Technological Institute*, 2012). La segmentation semble apparaître le plus souvent une fois que les produits sont à des étapes de production matures, que les technologies et les procédés de production sont établis, que la concurrence par le prix a pris de l'importance et que la propriété intellectuelle devient un enjeu moins important.

⁵ Un cas intéressant est celui des terres rares, largement utilisées dans les produits de haute-technologie, dont la Chine domine la production avec 95% du marché mondial (WEF, 2012).

La démarche de renforcement de la compétitivité des entreprises locales et des territoires passe par la fourniture d'infrastructures de qualité, la promotion des échanges internationaux par le biais d'accords commerciaux mais aussi par l'assistance aux entreprises, notamment aux PME, lors de leur entrée sur de nouveaux marchés. Le principal moyen d'action quant aux évolutions des facteurs de production se situe dans la sphère de la formation (orientation des étudiants, enseignement des sciences, collaboration avec les entreprises et les structures sectorielles) et de la transformation positive de l'image de l'emploi industriel. Dans un contexte de concurrence par l'innovation, encourager la recherche fondamentale, notamment dans les domaines de la robotique et des nouveaux matériaux, et les marchés des nouvelles technologies à travers des commandes publiques initiales, fournir des incitations aux consommateurs et établir des standards, faciliter le passage de la recherche au développement peuvent être des démarches décisives.

La gestion des risques et de l'incertitude

La mondialisation de la production et les dynamiques économiques présentées ci-dessus ont accru la variété des risques pour les entreprises industrielles : hausse de la volatilité de la demande, des prix des matières premières et des taux de change. La dispersion des chaînes de valeur en particulier augmente la sensibilité des entreprises aux risques liés aux chaînes d'approvisionnement et aux localisations des différentes étapes de la production (par exemple en cas de catastrophes naturelles). Enfin, les entreprises industrielles devront à l'avenir tenir compte de l'incertitude relative à l'accès et au coût du capital, à cause d'une épargne qui deviendra progressivement insuffisante dans les pays développés par rapport aux besoins d'investissement du fait du vieillissement de la population. Même si tous les secteurs n'y sont pas également exposés, la gestion du risque prend une place croissante dans les préoccupations des entreprises (KPMG, 2006, 2010).

L'intervention publique peut aussi être source d'incertitude : des régulations changeantes ou peu claires (par exemple dans le domaine des politiques énergétiques et environnementales) peuvent représenter des obstacles au développement des activités des entreprises. Cela amène également la question du risque de résultats contre-productifs lorsque les politiques se révèlent inadaptées, et du besoin d'un suivi et d'une évaluation des politiques qui affectent les entreprises industrielles.

2.2. L'industrie de demain : davantage régionalisée que mondialisée ?

Les dynamiques qui influenceront l'organisation des chaînes de valeur à l'avenir ne seront pas celles qui ont provoqué la mondialisation des activités industrielles. Une tendance vers la régionalisation est identifiée dans le récent rapport de *World Economic Forum* et Deloitte (WEF, 2012) et dans les enquêtes de KPMG sur les dirigeants d'entreprises. Selon le rapport du WEF, plusieurs déterminants de la compétitivité dans le nouveau contexte industriel concernent à la fois les entreprises et les territoires. Dans les stratégies de développement du tissu industriel, le soutien aux PME industrielles apparaît comme un enjeu majeur.

2.2.1. Mondialisation ou régionalisation des chaînes de valeur

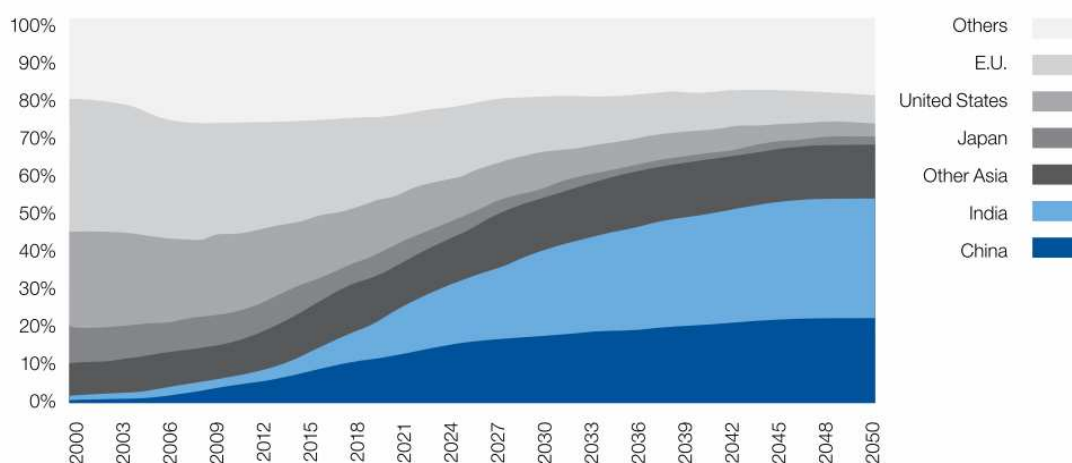
Parmi l'ensemble des mutations économiques, politiques, sociales et technologiques qui ont affecté l'organisation des activités industrielles, trois ont fortement favorisé la fragmentation des chaînes de valeur (WEF, 2012). Ce sont la mondialisation de l'industrie et l'émergence de nouvelles classes moyennes dans les pays en développement, la multiplication des accords de libre-échange et la diffusion rapide des technologies numériques. Toutefois, malgré le fait que l'expansion du commerce et les technologies numériques continueront à favoriser la

fragmentation et l'éclatement des chaînes d'approvisionnement, de nouvelles dynamiques vont former le paysage industriel futur. Ces nouveaux éléments macroéconomiques et géopolitiques, incluant la volatilité des taux de change, la pression des dettes souveraines et les politiques protectionnistes, encourageront au contraire la régionalisation des chaînes de valeur. À l'avenir, les paramètres essentiels de la concurrence entre territoires pour attirer les implantations industrielles sont liés à ces mouvements contrastés mais conjoints de mondialisation et de régionalisation, à la recherche de la meilleure formule de compétitivité.

Facteurs de segmentation et d'éclatement

Le déplacement de l'industrie vers les pays émergents a été initié par les compagnies multinationales des pays développés cherchant à renforcer leur compétitivité en bénéficiant du bas coût du travail dans les pays d'accueil. L'entrée de ces entreprises et l'action de facteurs endogènes ont encouragé le développement économique de ces pays et l'émergence d'entreprises industrielles locales dont certaines sont aujourd'hui en train de devenir des leaders mondiaux dans leurs secteurs⁶. À l'avenir, une part significative de la croissance économique devrait avoir lieu dans les économies émergentes, notamment en Asie. L'enrichissement des populations qui en résulte entraînera la création de nouveaux centres de demande qui vont rapidement dépasser la consommation dans les pays développés (Hepburn, 2011). Ainsi, une part importante de la croissance industrielle y aura également lieu. L'impact des technologies numériques sur les chaînes de valeur est peut-être le plus visible dans la large introduction de la conception, du développement et de la production assistés par ordinateur et dans l'ouverture de possibilités de dissociation géographique des différents maillons de la chaîne et de leur gestion. Les technologies numériques reliant des acteurs géographiquement dispersés sont essentielles pour le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement globales. Elles permettent aussi la reproduction rapide et exacte des procédés industriels en tout lieu disposant de la main-d'œuvre avec les qualifications nécessaires, d'une infrastructure suffisante et d'un environnement politique favorable.

Graphique 4. Répartition par zone géographique de la consommation mondiale des classes moyennes (2000-2050)



Source: Kharas, H. (2010) The Emerging Middle Class in Developing Countries. OECD Development Centre, Working Paper. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/52/44457738.pdf> Pg. 28-9

Source : WEF (2012), p. 18

⁶ Par exemple, le cas de Lenovo en train de devenir premier producteur mondial d'ordinateurs (*The Economist*, 2013b).

La mondialisation de la production industrielle a été aussi fortement favorisée par la baisse des barrières commerciales et l'instauration de l'Organisation Mondiale du Commerce. Même si les accords commerciaux ne garantissent pas automatiquement une expansion de l'activité économique, ils ouvrent des possibilités importantes d'accroissement des exportations industrielles. Cependant, en l'absence d'un nouvel accord global, on observe actuellement une multiplication des accords bilatéraux et régionaux. Malgré leurs avantages, ces accords ne peuvent remplacer complètement un accord unique qui évite aux entreprises de devoir tenir compte des divergences dans les régulations des différents pays dans lesquels elles opèrent. Ainsi, cette évolution du commerce international est peut-être en train de le transformer en un facteur encourageant la régionalisation des chaînes de valeur.

Facteurs de régionalisation

Lorsque les entreprises choisissent de servir de nouveaux marchés et de reposer sur des chaînes d'approvisionnement éclatées, elles s'exposent aux risques liés à ce type de fonctionnement et aux conséquences des évolutions des pays dans lesquels est basée leur production. La concentration des opérations dans des zones de forte demande permet de réduire l'exposition à ces risques ainsi que de limiter les effets des coûts croissants de l'énergie, du transport et d'assurer la sécurité et la rapidité de l'approvisionnement. Pour certaines entreprises la proximité de la demande signifie une concentration des activités dans les marchés émergents, pour d'autres, le retour de la production aux États-Unis et en Europe. Selon le rapport du WEF (2012), trois facteurs favoriseront de façon significative la régionalisation des activités industrielles : le protectionnisme grandissant dans les relations internationales économiques, la volatilité croissante des taux de change et l'effacement progressif des écarts dans le coût du travail entre pays développés et en développement.

En raison de la crise économique et des pressions politiques, le nombre des mesures protectionnistes adoptées dans le monde est en hausse, avec 1200 mesures recensées depuis novembre 2008. L'Union européenne prise collectivement et la Chine apparaissent comme des contributeurs majeurs à cette dynamique mais également comme des cibles privilégiées des mesures commerciales discriminatoires prises par d'autres pays. En parallèle, avec la hausse du nombre de mesures, on observe une complexité grandissante de leur nature. Elles sont moins axées sur des paramètres transparents tels que les taxes et s'orientent vers des domaines beaucoup plus difficiles à évaluer (par exemple la promotion d'initiatives environnementales). Enfin, la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux peut cacher des effets discriminatoires visant à protéger les industries locales. La conjonction de conditions préférentielles créées par des mesures protectionnistes et des contraintes liées à la gestion de règles commerciales variées encouragera les entreprises industrielles à réorganiser leur production autour des pôles de demande.

Avec le développement du commerce et la fragmentation des chaînes de valeur, les entreprises sont de plus en plus exposées aux variations des taux de change. Ces fluctuations ont été significatives sur la dernière décennie et ont engendré des variations importantes des coûts d'approvisionnement des producteurs ayant des opérations et des chaînes de production globales. Les secteurs les plus concernés par ce problème sont ceux dont les produits sont peu différenciés et font l'objet d'une forte concurrence. Selon WEF (2012), les évolutions politiques et macroéconomiques jouent en faveur de la persistance de cette volatilité.

Les dynamiques des rémunérations du travail au niveau mondial sont le troisième facteur majeur qui favorisera la régionalisation de la production industrielle. Les salaires dans les économies émergentes augmentent rapidement alors que ceux dans les économies développées sont restés globalement stables. Au cours des dix dernières années, les salaires en Chine et en Inde ont crû de 10 à 20% par an (*The Economist*, 2013c; WEF, 2012). Les taux de progression pour plusieurs autres pays en développement sont inférieurs mais toujours

significatifs. Ainsi, l'écart entre les rémunérations dans les pays développés et ceux en développement est en train de se réduire, y compris si la productivité supérieure du travail dans les pays développés est prise en compte⁷. En conséquence, lorsque le coût du travail représente 15% ou moins du coût total des produits, Manpower déconseille la délocalisation (*The Economist*, 2013d). Certaines entreprises continueront à rechercher le travail à bas coût mais il semble peu probable que les changements majeurs dans la localisation de la production se poursuivent à cette échelle. Selon *The Economist* (2013c), les pays qui proposent toujours des salaires bas ne disposent pas de la taille, de l'efficacité et des chaînes d'approvisionnement de la Chine.

La hausse des coûts du travail affectera l'organisation géographique industrielle si cette tendance modifie substantiellement les coûts totaux de la production et s'il est relativement facile pour l'industrie de changer de lieu d'implantation, ce qui n'est cependant pas le cas pour beaucoup de secteurs industriels (McKinsey, 2012). Pour limiter le coût du travail, de plus en plus d'entreprises cherchent à automatiser leurs productions y compris en Asie. Ainsi, le travail manufacturier revient dans les pays développés, souvent seulement quand la production a été partiellement automatisée : les emplois revenus sont donc moins nombreux que ceux partis antérieurement. En conséquence de la réduction de l'écart entre les coûts salariaux, d'autres facteurs tels que les compétences, la régulation du travail, les pôles industriels, les infrastructures, les impôts et les régulations, seront de plus en plus importants dans les décisions de localisation des entreprises. Dans la concurrence pour la production industrielle, l'Europe dispose de quatre points forts : une main-d'œuvre hautement qualifiée, des infrastructures de qualité, des standards relativement robustes (y compris les standards de qualité) et un large marché unique qui lui permettra de se situer parmi les pôles de demande majeurs (*Danish Technological Institute*, 2012).

2.2.2. La vision des dirigeants d'entreprises

Ces analyses de l'évolution du secteur industriel rejoignent de près le point de vue des entreprises elles-mêmes. Dans sa série *Global Manufacturing Outlook*, le cabinet KPMG présente annuellement des enquêtes sur cette thématique menées auprès de dirigeants de grandes entreprises par *The Economist Intelligence Unit*. L'organisation des chaînes de valeur et la gestion des risques associés sont des points qui apparaissent de façon récurrente dans ces études, ce qui permet d'observer les évolutions des pratiques des firmes en réponse aux changements du contexte économique (KPMG, 2006, 2010, 2012).

Pour les répondants, la principale motivation de la réorganisation à l'échelle mondiale des chaînes de valeur est la minimisation des coûts, notamment du coût du travail (67% des participants ; KPMG, 2006). Toutefois, de façon plus générale, la stratégie poursuivie par les entreprises semble être celle de la réduction de la dépendance à l'égard du marché d'origine et de la diversification des marchés. Ainsi, le deuxième déterminant le plus cité des choix de localisation est celui de la proximité des marchés clés (57%). Cette double motivation du développement à l'étranger reflète probablement en partie la distinction faite par Kinkel (2012) entre les délocalisations et les augmentations de capacités à l'étranger. Alors que le coût du travail est le motif dominant pour les premières, c'est l'accès au marché qui est le plus souvent à l'origine des secondes.

Le double mouvement de mondialisation et de régionalisation des chaînes de valeur apparaît également dans le discours des dirigeants d'entreprises. La dispersion géographique des opérations des producteurs manufacturiers et le déplacement des activités vers les pays émergents semblent indiquer un mouvement majeur vers un secteur industriel totalement globalisé. Toutefois, l'étude KPMG de 2010 montre une image plus nuancée : un caractère

⁷ Cela signifie également que la productivité dans les économies émergentes peut connaître une progression importante.

assez régionalisé des chaînes d'approvisionnement, avec la Chine et les États-Unis comme sources d'approvisionnement majeures pour les compagnies de toutes les régions. 30% des participants à l'enquête s'attendent à une plus grande dispersion dans leurs chaînes d'approvisionnement, alors que 28% prévoient la formation de pôles industriels dans les zones où une forte demande est pressentie. En 2012, la tendance à la régionalisation de la production semble se confirmer avec 46% des participants qui s'attendent à ce que les implantations à proximité de la demande se poursuivent dans les 12-24 prochains mois.

Tableau 5. Principaux pays d'approvisionnement selon la région du répondant

Respondent Location	Asia-Pacific		North America		Western Europe	
Leading primary country of supply	China	52%	US	48%	Germany	41%
	India	28%	China	35%	France	30%
	US	26%	Germany	22%	China	30%
	Australia	24%	Canada	19%	UK	25%
	Japan	15%	UK	18%	US	20%
	UK	15%	Mexico	16%	India	11%

Source: KPMG International, 2010

Source : KPMG (2010), p. 32.

Même si l'approvisionnement de proximité n'est pas toujours possible et présente ses propres risques, il a d'importants avantages : baisse des coûts de transport, notamment pour des biens volumineux et de faible valeur, meilleure gestion des commandes en faibles volumes, risque de rupture ou de retard de l'approvisionnement limité du fait de la proximité des fournisseurs, réduction des problèmes liés aux taux de change. Le développement de l'offre de produits personnalisés peut également encourager le rapprochement entre producteurs et consommateurs. Étant donné la force relative de la demande dans les économies en développement, la géographie de la production construite autour des consommateurs sera très proche de celle centrée sur les fournisseurs à bas coûts⁸.

Ces mouvements dans l'organisation des chaînes de valeur s'accompagnent d'une tendance à la réduction du nombre de fournisseurs et à l'approfondissement des relations avec ceux-ci. Les relations avec eux deviennent de long terme et les collaborations englobent progressivement des domaines tels que l'innovation et le développement de produits, la réduction des coûts et la capacité d'adaptation de la chaîne d'approvisionnement. Ces partenariats rapprochés commencent à être considérés comme un meilleur moyen de réduction des coûts que le changement fréquent des fournisseurs sur la base de la concurrence par les prix et comme une méthode pour assurer la résistance de la chaîne. Dans l'attente d'une croissance modérée à partir de 2012, la volatilité des coûts des inputs reste la préoccupation principale des managers qui continuent à rationaliser leurs opérations en se concentrant sur l'amélioration de l'efficacité de leurs processus de production en collaboration avec les fournisseurs et en se recentrant sur les activités et les régions profitables. Ainsi, les enquêtes indiquent un passage à la concurrence entre réseaux d'entreprises.

⁸ Les choix d'implantation deviennent plus sophistiqués avec, par exemple, la diffusion de la stratégie « Chine +1 » qui implique l'ajout d'une base productive dans un pays asiatique dans lequel les coûts du travail sont toujours faibles. Cela permet de bénéficier du marché chinois sans que le producteur soit complètement dépendant de la hausse des salaires en Chine.

Les récentes perturbations à grande échelle, de natures fort diverses, telles que l'éruption volcanique en Islande, le tsunami au Japon ou le Printemps arabe, ont exposé la fragilité des chaînes d'approvisionnement éclatées et soulevé avec force la question de la gestion des risques liés à la dispersion des chaînes de valeur et à l'entrée sur de nouveaux marchés peu connus. Les études de KPMG font ressortir l'évolution des comportements des entreprises face à ce problème. Si l'enquête de 2006 montre la faible attention portée par les compagnies industrielles à cette question, la crise économique a profondément changé cette situation. En 2010, les entreprises ont déjà considérablement modifié leurs pratiques : 66% réévaluent le risque fournisseur au moins une fois par an, 75% incluent des accords en cas d'arrêt des lignes de production dans les contrats, etc. Toutefois, au-delà des risques liés aux fournisseurs, les entreprises industrielles semblent continuer à manquer d'outils de gestion appropriés, l'approche la plus fréquente étant la diversification ou, en seconde position, la sortie des régions à risque.

2.2.3. La compétitivité de demain : le couplage entreprises / territoires

La mondialisation rapide des activités industrielles et le développement de nouveaux marchés ont entraîné l'émergence de nouveaux concurrents dans le secteur industriel et ont intensifié la concurrence à la fois pour les ressources et pour les compétences. Selon WEF (2012), il existe plusieurs domaines clés dans lesquels l'enjeu de la pression concurrentielle est important pour les entreprises comme pour les territoires.

L'accès à des infrastructures de qualité et à l'énergie propre à un prix abordable seront des paramètres essentiels du succès des couples entreprises/territoires. Même si les infrastructures seules ne garantissent pas une industrie manufacturière performante, leur absence peut représenter un obstacle significatif au bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. Alors que pour les pays en développement le défi est de créer des infrastructures adaptées, l'enjeu pour les pays développés est de les entretenir et de les moderniser. La réduction de la consommation d'énergie sera également une préoccupation centrale pour les entreprises. Malgré des interventions actives des gouvernements, les projections prévoient que l'offre d'énergie renouvelable ne dépassera pas celle de n'importe quelle source d'énergie fossile d'ici 2035, alors que la demande et le coût de l'énergie augmenteront avec l'accroissement de la population mondiale et l'industrialisation des pays émergents.

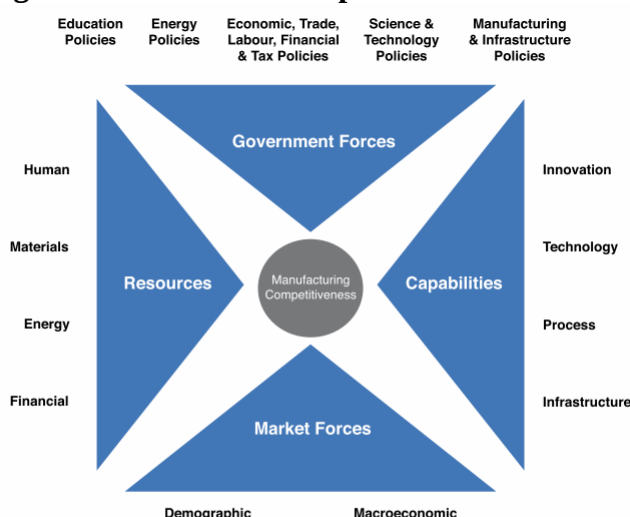
D'autres évolutions qui vont affecter l'organisation des activités industrielles au niveau mondial sont la concurrence pour attirer des investissements directs étrangers et pour l'accès aux ressources terrestres. La première va continuer à s'intensifier, rendant les choix d'implantation des entreprises plus complexes. Par rapport à la seconde, après une période de pénuries et de hausses des prix, on peut s'attendre à une utilisation plus efficace des matériaux et à une augmentation du recyclage ainsi qu'à des découvertes d'éléments alternatifs et de nouveaux matériaux.

Toutefois, les « ressources » qui vont être déterminantes pour le développement d'un tissu industriel compétitif sont liées aux compétences humaines et aux opportunités d'innovation ouvertes par la présence de ces compétences. Alors que la concurrence basée sur l'innovation et la technologie peut représenter une protection contre la concurrence par le coût, les délocalisations des activités de production industrielles à partir des pays développés concernent des fonctions nécessitant une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée et suscitent la crainte que ces délocalisations entraîneront également celles des activités d'innovation. Ainsi, la concurrence dans le domaine de l'innovation s'intensifie entre les économies émergentes, qui font d'importants efforts pour monter en gamme, et les pays développés dont le niveau de dépenses en R&D est inférieur. Cependant, même si les dépenses en R&D sont importantes pour le développement des capacités d'innovation, elles ne garantissent pas

l'innovation. D'autres facteurs, tels que la qualité du système éducatif, les collaborations entre structures académiques et entreprises, les infrastructures et l'environnement politique sont également essentiels pour le maintien de la compétitivité. Parmi ces facteurs, le capital humain sera la ressource critique différenciant la compétitivité des pays et des entreprises, et ce d'autant plus que les compagnies industrielles seront confrontées de plus en plus à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée.

Pour réussir à développer et à ancrer les activités industrielles, les politiques publiques devront considérer l'ensemble des dimensions : taxation, commerce, disponibilité de talents, infrastructures, éducation, énergie, science, technologie et innovation. Il est peu probable qu'une action focalisée sur un seul aspect soit aussi efficace que l'adoption d'une vision globale. Cependant, multiplier les politiques n'est pas nécessairement mieux. Les gouvernements ne doivent pas tant aller à l'encontre des forces du marché que soutenir les développements favorables. Les politiques industrielles pourront encourager la création de nouveaux emplois mais pas à la même échelle, ni avec les mêmes qualifications que pendant les décennies passées⁹.

Figure 2. Cadre de la compétitivité industrielle



Source: Adapted from Deloitte and Council on Competitiveness: What separates the best from the rest? Deloitte Touche Tohmatsu 2011

Source : WEF (2012), p. 7

2.2.4. Un enjeu majeur : les PME industrielles

Dans ses analyses des mouvements de délocalisation et de relocalisation des entreprises industrielles allemandes, Kinkel (2009, 2012) observe une planification insuffisante et des décisions de localisation ne tenant pas compte de l'ensemble des coûts et des risques qui détermineront la rentabilité des nouvelles implantations. Des possibilités d'amélioration de l'organisation et des procédés de production dans les pays d'origine ne sont souvent pas prises en compte non plus, un constat qui apparaît aussi chez Manpower (*The Economist*, 2013d) et KPMG (2006). Les travaux de Kinkel indiquent également que les stratégies d'internationalisation de la production ne concernent plus exclusivement les grandes compagnies mais aussi de plus en plus des firmes de petite ou moyenne taille. Les PME étant

⁹ Selon McKinsey (2012), maintenir l'emploi industriel dans les économies développées à son niveau actuel jusqu'à 2030 nécessiterait un arrêt de la hausse de la productivité ou une augmentation de presque 50% de la part de l'industrie dans la demande finale.

une composante essentielle des chaînes de valeur, leur développement est primordial pour le maintien d'un environnement favorable au développement de la plupart des secteurs industriels. L'affaiblissement du tissu des PME peut affecter les grands producteurs industriels et menacer leur pérennité.

Certaines défaillances du marché et des problèmes spécifiques, comme le sous-investissement dans les activités de R&D, peuvent affecter considérablement la compétitivité des PME. Les réseaux d'information, les compétences techniques et les ressources limitées des PME rendent moins probables que dans les grandes entreprises l'introduction de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation et de production, l'investissement dans la formation des employés ainsi que le recours à des services d'information et de conseil spécialisés. L'offre de services de conseil peut se révéler elle-même insuffisante, ces entreprises étant souvent considérées comme une clientèle peu intéressante. Plusieurs pays ont mis en place des programmes dont l'objectif est de soutenir les PME directement dans leurs démarches de recherche d'efficacité et d'innovation et/ou de les encourager à recourir aux services de conseil pour améliorer leur compétitivité.

Le rapport 2011 de *The Information Technology and Innovation Foundation* analyse les programmes de soutien aux PME dans 10 pays et les compare à ceux des États-Unis. Il présente les structures et les champs d'intervention des agences et des programmes établis dans ces pays et distingue trois types d'approches :

- **Les États-Unis et le Royaume-Uni** ont une approche centrée sur la firme et sur l'aide à l'amélioration des procédés et de la productivité à travers toute la chaîne de valeur, notamment par l'introduction de nouvelles méthodes de production et de techniques organisationnelles. Les dernières années, les deux pays ont commencé à introduire également des services d'appui aux activités d'innovation et à promouvoir les principes de la production durable.

- **Approche continentale.** L'Allemagne et l'Autriche se focalisent sur le soutien direct aux activités de R&D : appui aux efforts d'innovation ou d'amélioration des produits existants. Le soutien public passe en grande partie par l'inclusion des PME dans des consortiums de recherche spécifiques à une technologie ou à un secteur. Selon le rapport, la particularité de l'Allemagne est d'introduire de nouvelles technologies dans des secteurs considérés à faible intensité technologique, ce qui les transforme en industries à moyenne-forte intensité technologique. Les mécanismes de diffusion technologique en Allemagne seraient particulièrement performants et, actuellement, le pays a aussi des dispositifs pour participer directement au financement des activités de recherche et développement. Une variante scandinave du modèle continental (Finlande et Suède) consiste à créer des centres de compétences spécialisés dans des technologies particulières qui servent de soutien à tous les industriels d'un secteur donné.

- **Le Japon et le Canada** se situent entre ces deux modèles en soutenant à la fois les efforts d'amélioration de l'efficacité des entreprises et les activités de recherche et développement. Une particularité au Japon est la mise en place des centres *Kohsetsushi* qui fonctionnent comme de véritables partenariats publics-privés travaillant de très près avec les PME dans le domaine de l'innovation. Une facette intéressante de la stratégie de l'État d'Alberta au Canada est que cet État alloue une part du financement de la recherche universitaire directement aux entreprises et les encourage à soutenir les projets de recherche pertinents pour leurs besoins.

Le rapport présente des évaluations très positives des effets de ces programmes aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada à la fois en termes d'impact économique global et en termes de création d'emplois. Si les dispositifs en Allemagne et au Japon sont mis en avant comme étant particulièrement intéressants, le rapport souligne l'importance d'un soutien adapté au profil des PME, évoluant en fonction de leurs besoins. Les spécificités dans les

préoccupations des PME expliquent les différences dans les modes et les domaines de soutien entre les pays étudiés. L'accent général se déplace de l'amélioration des procédés et de la productivité vers l'appui à la R&D, l'innovation et la croissance (par exemple en direction des marchés étrangers, l'aide à l'adoption des standards technologiques globaux, etc.). Dans tous les cas, une démarche proactive et l'offre d'un éventail complet de services aux PME (ou l'orientation vers des prestataires adéquats) semblent essentielles. Ces services peuvent être complétés par des outils internet dont les entreprises peuvent se servir seules et dont l'usage peut encourager l'engagement, par les entreprises, d'analyses plus approfondies lors des choix d'implantation ou de démarches d'amélioration de la compétitivité.

Deux exemples d'outils internet

Productivity Alberta : au départ une initiative du gouvernement de l'État d'Alberta devenue une organisation privée non lucrative qui vise à soutenir les PME dans leurs démarches d'amélioration de la compétitivité. La structure propose un ensemble de services dont notamment un outil d'évaluation de la productivité. Celui-ci permet d'évaluer la performance des firmes dans trois domaines principaux : innovation, production et management, en identifiant les points forts et faibles de l'entreprise et en indiquant des chemins possibles d'amélioration¹. À partir de cette première évaluation *Productivity Alberta* propose un accompagnement personnalisé pour établir un projet d'action et de l'assistance pour sa mise en œuvre.

The Reshoring Initiative : un mouvement américain récent (lancé en 2010) mené par l'industrie dont l'objectif est d'encourager le retour de la production industrielle aux États-Unis. Cette démarche se fonde sur l'idée que ce retour peut être bénéfique à la fois pour l'entreprise et pour le pays d'origine. L'ensemble des coûts liés au déplacement des activités productives et au rallongement des chaînes d'approvisionnement ne sont souvent pas pris en compte lors des décisions de délocalisation et l'initiative propose un outil permettant d'estimer le Coût total de propriété. L'estimateur compare les coûts de la production délocalisée à ceux d'une production aux États-Unis.

¹ La partie sur l'innovation repose sur l'expertise de Robert Porter Lynch et la Warren Company, celle sur la production mobilise plusieurs modèles universitaires, d'associations industrielles et de groupes de conseil ainsi que sur les pratiques des centres Kobayashi. Enfin, la partie de l'outil sur le management s'appuie sur les recherches de Dr. Robert S. Hartman.

Bibliographie

Danish Technological Institute (2012), *Internationalisation and fragmentation of value chains and security of supply: Final report*, FWC sector competitiveness studies, Commission européenne, 2012

Les Echos (2013), « Les délocalisations vers les pays à moindre coût ne sont pas une fatalité », 16.01.2013

The Economist (2013a), “Campus collaboration”, 5-11 janvier 2013

The Economist(2013b), “From guard shack to global giant: How did Lenovo become the world’s biggest computer company?”, 12-18 janvier 2013

The Economist (2013c), “Here, there and everywhere”, *Special Report on Outsourcing and Offshoring*, 19-25 janvier 2013

The Economist(2013 d), “Herd Instinct”, *Special Report on Outsourcing and Offshoring*, 19-25 janvier 2013

Ecorys Consulting (2009), *Measuring and Benchmarking the Structural Adjustment Performance of EU Industry: Key Findings*, FWC sector competitiveness studies, publié par la Commission Européenne, 2009

Ezell, S., Atkinson, R. (2011), *International benchmarking of countries’ policies and programs supporting SME manufacturers*, Information Technology and Innovation Foundation, 2011

Hepburn, D. (2011), *Mapping the World’s Changing Industrial Landscape*, The World’s Industrial Transformation Series, Chatham House, 2011

Kinkel, S. (2012), "Trends in production relocation and backshoring activities: Changing patterns in the course of the global economic crisis", *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 32(6), pp.696 – 720, 2012

Kinkel, S., Maloca, S. (2009), “Drivers and antecedents of manufacturing offshoring and backsourcing - A German perspective”, *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 15, pp. 154 – 165, 2009

KPMG (2006), *Global manufacturing outlook: Globalization and manufacturing*, Economist Intelligence Unit, 2006

KPMG (2010), *Global manufacturing outlook: Relationships, risk and reach*, Economist Intelligence Unit, 2010

KPMG (2012), *Global manufacturing outlook: Fostering growth through innovation*, Economist Intelligence Unit, 2012

ManpowerGroup (2011), *Talent Shortage: 2011 Survey Results*, 2011

ManpowerGroup (2012), *Break the Crisis and Complacency Cycle: Get Ahead of the Global Talent Shortage*, 2012

McKinsey Global Institute (2012), *Manufacturing the future: The next era of global growth and innovation*, 2012

OCDE (2005), *Indicateurs de STAN 2005*, 2005

World Economic Forum (WEF) (2012), *The Future of Manufacturing: Opportunities to drive economic growth*, A World Economic Forum Report en collaboration avec Deloitte Touche Tohmatsu Limited, 2012

3. EXPÉRIENCES ETRANGERES

Antoine Rémond

3.1. Les Etats-Unis

3.1.1. Éléments de contexte général

Le débat politique américain porte de façon récurrente sur les méfaits des délocalisations industrielles, et alimente le ressentiment d'une partie croissante de l'opinion publique vis-à-vis de la libéralisation des flux commerciaux. Cette remonte à la mise en œuvre de l'ALENA (Accord de Libre Échange Nord-Américain).

La question des délocalisations polarise le débat aux États-Unis autour des « do-nothing » et des « do-anything ». En raison de ses effets sur l'emploi américain, le sujet des délocalisations a été débattu lors des dernières échéances électorales. Toutefois, ces débats n'ont guère eu d'impact sur le rythme des délocalisations.

3.1.2. Une accélération des délocalisations au cours des années 2000

Au cours des années 2000, les délocalisations se sont accélérées. Une étude, réalisée par la *Duke University* et le réseau international (*Offshoring Research Network*) qu'elle anime sur les délocalisations¹⁰, met ainsi en évidence un doublement du nombre d'entreprises ayant délocalisé entre 2005 et 2008 (50% des entreprises américaines en 2008 contre 22% en 2005). Les délocalisations ont particulièrement concerné le secteur des services dans lequel elles ont accéléré entre 2003 et 2008. Selon le *Congressional Research Service*, elles ont surtout touché le secteur administratif et le secteur informatique (respectivement plus de 50% et 20% des emplois délocalisés en 2008). La gestion, le management et les sciences du vivant ont connu les progressions les plus importantes.

La délocalisation de la R&D dans les pays émergents est en forte hausse, notamment en Chine et en Inde. Cette tendance pourrait s'accroître en raison de la difficulté des entreprises à obtenir des visas pour les chercheurs étrangers souhaitant travailler aux États-Unis et d'un déficit d'étudiants dans les filières d'ingénieurs.

Les usines américaines qui ont détruit des emplois, voire qui ont fermé, et délocalisé, sont celles pour lesquelles le travail constitue la majeure partie de leur coût. Pour les autres, la plupart des productions n'ont pas quitté le territoire. Même dans les entreprises ayant délocalisé en Chine lors des dix dernières années, une part importante de la production est restée aux États-Unis. Les États-Unis fabriquent près de 75% de ce qu'ils consomment¹¹, mais ce taux est très variable selon le type de biens (graphique 5).

Il n'existe pas de données officielles sur le nombre d'emplois détruits du fait des délocalisations. Par conséquent, comme dans les autres pays, les effets sur l'emploi sont évalués plus largement par l'évolution du nombre d'emplois dans les filiales étrangères. Trois évolutions majeures ont été soulignées :

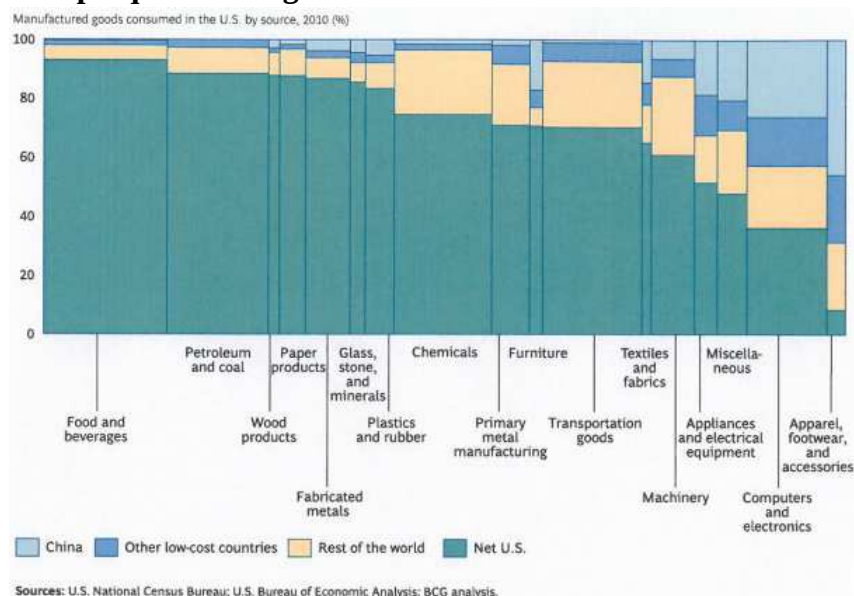
– Depuis le début des années 1990, les créations d'emplois dans les sociétés mères ont augmenté plus lentement que dans les filiales à l'étranger de sociétés américaines. Elles sont alimentées au sein de celles-ci par les délocalisations.

¹⁰ *Fifth annual report on offshoring trends*, Duke University Center for International Business Education and Research, in collaboration with the Conference Board, http://www.fuqua.duke.edu/news_events/releases/orn_august_09/, 2009

¹¹ « U.S. manufacturing nears the tipping point », BCG, March 2012.

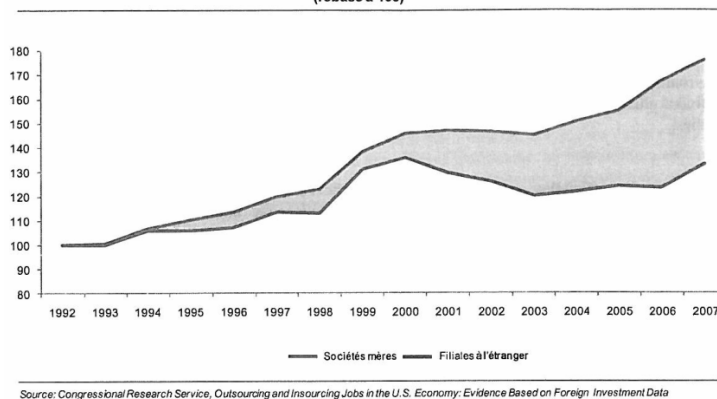
- En période de crise, la réduction de l'emploi affecte plus fortement les sociétés mères que les filiales, ce qui accroît la divergence.
- Au sein des sociétés américaines, les emplois de plus en plus qualifiés à l'étranger augmentent.

Graphique 5. L'origine des biens consommés aux États-Unis



Graphique 6

Évolution de l'emploi dans les multinationales américaines
(rebasé à 100)



La Chine et l'Inde sont les premières destinations des délocalisations américaines. Les entreprises américaines ont délocalisé leur production bien avant que la Chine ne devienne une option réaliste, envoyant le textile, la chaussure et l'équipement électronique vers les pays à bas coût en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. Mais cette ruée s'est accélérée après que la Chine ait rejoint l'OMC en 2001. Aujourd'hui, la Chine est vue comme une menace à cause de certaines pratiques : promotion de l'innovation chinoise, attribution discriminatoire de marchés publics, insuffisante protection des droits de la propriété intellectuelle, sous-évaluation du yuan. L'Inde s'est imposée comme la première destination des délocalisations de services, notamment dans l'informatique.

Les grandes entreprises américaines privilégient l'Inde et la Chine. Les PME et ETI préfèrent le Brésil, l'Égypte, le Sri Lanka et l'Europe de l'Est, où elles optent pour des collaborations technologiques et s'allient avec des PME locales.

3.1.3. Raisons des délocalisations avancées par les entreprises

Selon l'étude citée de la *Duke University*, une des principales raisons avancées par les entreprises pour expliquer le phénomène de délocalisation est le nombre insuffisant de travailleurs qualifiés dans certains secteurs, notamment celui des technologies de l'information. Cette raison est donc devenue plus importante que la réduction des coûts. Ceci peut s'expliquer par la mise en évidence de coûts cachés des délocalisations (coût de formation de la main-d'œuvre, coût de transport, coût de protection des droits de la propriété intellectuelle, etc.), dont les entreprises n'avaient pas conscience.

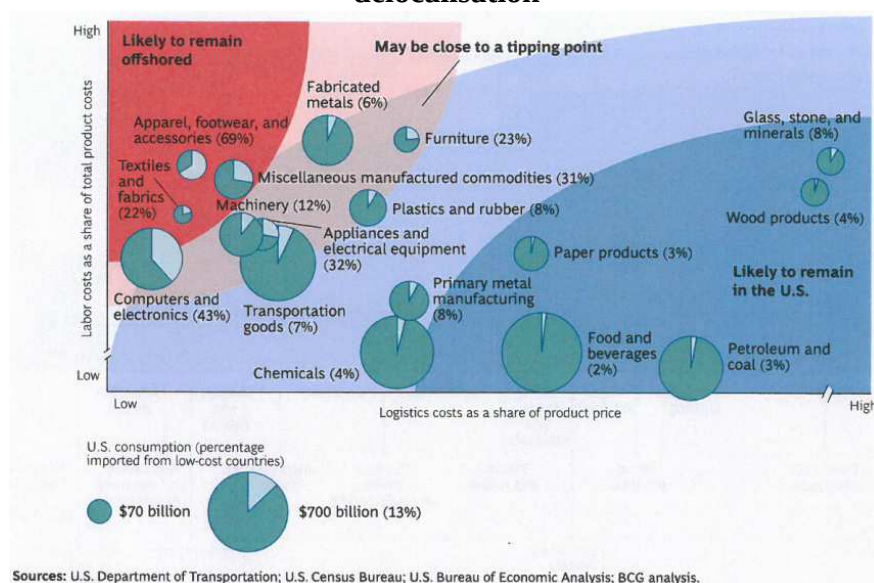
Les autres raisons avancées sont les suivantes : la survie des entreprises, le maintien de la compétitivité des entreprises américaines dans l'environnement concurrentiel mondial, la promotion de l'innovation.

Face à ces facteurs de délocalisation, les raisons des relocalisations peuvent être multiples : meilleure qualité de la main-d'œuvre, risque légal réduit, disparition du risque de change, protection de la propriété intellectuelle, coût du transport.

3.1.4. Un contexte macroéconomique favorable aux relocalisations

Pour certaines industries, l'avantage de la Chine sur les États-Unis en termes de coûts dans la fabrication de produits destinés à être vendus aux États-Unis s'érode si rapidement qu'elles s'approchent d'un point de basculement, où la relocalisation de la production aux États-Unis commence à avoir du sens d'un point de vue économique¹².

Figure 3. L'arbitrage entre coûts salariaux et logistiques dans les choix de délocalisation



Depuis 2000, les salaires et indemnités ont connu, en Chine, une augmentation à deux chiffres chaque année, avec des hausses de 19% en moyenne de 2005 à 2010, tandis qu'aux États-Unis les coûts totaux de production progressaient de moins de 4% l'an sur la même période. Le secteur manufacturier crée de nouveau des emplois, mais ceux-ci n'ont pas compensé les destructions liées à la crise, ce qui pèse sur les salaires. D'ailleurs, dans certains secteurs, les

¹² voir BCG, op.cit.

niveaux de salaire ont diminué par rapport à la situation d'avant-crise. D'une manière générale, le niveau très bas du taux d'emploi et celui très élevé des emplois à temps partiel subi créent un contexte de modération salariale.

En Chine, en revanche, les hausses de salaires devraient se poursuivre en raison d'un durcissement du marché du travail dû à la croissance économique et au vieillissement de la main-d'œuvre. Des hausses de l'ordre de 18% par an sont anticipées d'ici 2015. Dans le même temps, les écarts de productivité se réduiraient, mais sans compenser la réduction des écarts de salaires si bien que l'écart de salaires ajusté par la productivité se resserrerait également.

Selon BCG, environ trois quarts de l'industrie qui sera relocalisée à partir de la Chine le seront probablement aux États-Unis dans les dix prochaines années, ce qui entraînera un accroissement annuel de la production compris entre 20 et 55 milliards de dollars. La majorité de la production d'ordinateurs et de composants électroniques qui quittera la Chine le fera ainsi en direction des États-Unis.

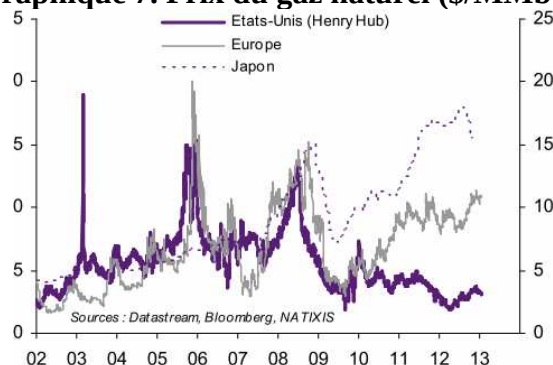
Une réindustrialisation des États-Unis aurait un impact considérable sur l'emploi. La combinaison d'une relocalisation des activités et d'une augmentation des exportations pourrait créer entre 600 000 et un million d'emplois industriels. Ceux-ci créeraient à leur tour des emplois induits, dont il résulterait un multiplicateur de l'ordre de 2,5 à 3,5, soit un nombre total d'emplois compris entre 1,8 et 2,8 millions.

Ces estimations n'incluent pas les effets des gaz et pétrole non conventionnels sur l'économie américaine.

3.1.5. La nouvelle donne des approvisionnements énergétiques

Ceux-ci se sont fortement développés au cours des cinq dernières années. Ils représentent désormais un tiers de la production de gaz et de pétrole. L'exploitation des gaz de schistes a pris son essor à l'été 2008 lorsque le prix du gaz a atteint un niveau de 13 dollars / Mbtu¹³. Les évolutions technologiques ont alors permis la rentabilité des projets de forage de gaz de schiste, qui a entraîné une hausse de la production. Celle-ci a eu pour conséquence une baisse du prix du gaz, lequel a chuté à 2,8 dollars / Mbtu en moyenne annuelle en 2012, entraînant la décorrélation du prix du gaz avec celui du pétrole. Cette baisse du prix du gaz donne un avantage compétitif indéniable aux États-Unis : en octobre 2012, les Européens payaient ainsi leur gaz 3,3 fois plus cher que les Américains, les Japonais 4,6 fois plus cher. En 2012, cet écart de prix entre les États-Unis et l'Europe a été évalué à 155 milliards d'euros, soit 0,9% du PIB de l'UE¹⁴.

Graphique 7. Prix du gaz naturel (\$/MMbtu)



¹³ Million of british thermal unit (Mbtu) est l'unité utilisée pour le prix du gaz.

¹⁴ « États-Unis : du pétrole dans le gaz de schiste », *Alternatives économiques*, n°321, février 2013, pp. 43-45.

Source : Artus (2013)¹⁵

Cet avantage est d'autant plus important que la part du gaz naturel dans la consommation d'énergie primaire est en augmentation (elle représentait 28% en 2012, contre 24% en 2010). 90% des nouvelles centrales installées sont des centrales au gaz¹⁶. Artus (2013) chiffre cet avantage de compétitivité de l'industrie américaine par rapport à celle de la zone euro à plus de 20% environ. La hausse des exportations de gaz liquéfié et la diminution des importations induite par l'augmentation de la production grâce au pétrole de schiste et la substitution du gaz au pétrole dans certains secteurs, vont considérablement réduire le déficit énergétique des États-Unis. L'évolution de la situation énergétique est ainsi un facteur puissant de réindustrialisation des États-Unis, surtout dans les secteurs les plus consommateurs d'énergie (chimie, plastique, pneus, isolation, aluminium, indirectement automobile).

Pour autant, l'incidence des gaz et pétrole non conventionnels sur les relocalisations n'est pas évidente car des interrogations subsistent :

- Premièrement, les niveaux actuels du prix du gaz se situent à des niveaux inférieurs à la rentabilité des projets (autour de 4-5 dollars / Mbtu). Pour 2013, le prix moyen de marché attendu devrait remonter autour de 3,70 dollars / Mbtu. Trois facteurs expliquent que la production continue à augmenter à ces niveaux de prix : les producteurs jouissent de facilités fiscales¹⁷ ; les progrès technologiques sont rapides¹⁸ ; l'essor du pétrole de schiste qui permet de compenser la faiblesse des prix du gaz¹⁹.
- Deuxièmement, la baisse du prix du gaz n'a pas eu d'effet sur celui de l'énergie. Elle n'a donc profité qu'aux secteurs utilisateurs de gaz et non pas à l'ensemble des entreprises.
- Troisièmement, la nouvelle donne énergétique américaine bouleverse l'équilibre énergétique mondial : l'augmentation de leur production de gaz, la baisse de leurs importations de pétrole et la diminution de leur consommation de charbon (en raison de la substitution du gaz naturel au charbon pour produire l'électricité) entraînent une baisse de la demande mondiale d'énergies fossiles, ce qui engendre une baisse de leur prix. Les prix du charbon et du gaz naturel devraient ainsi baisser en Europe et en Asie. Quant au pétrole, il subsiste un excès de capacité de production si bien que son prix devrait rester stable.
- Quatrièmement, l'impact environnemental des forages de gaz et pétrole non conventionnels (séismes, effondrements, pollution des nappes phréatiques, etc.) ont conduit certains États à les interdire (Arkansas, New-York) et laisse planer une incertitude sur leur développement futur.

3.1.6. Quelle politique de relocalisation ?

Les relocalisations restent un phénomène marginal. Toutefois, celles-ci sont emblématiques et ne manquent pas d'être mises en avant par les autorités publiques.

Il n'existe pas d'aides spécifiquement conçues pour limiter le phénomène de délocalisation.

Toutefois, les pouvoirs publics entendent créer un environnement favorable par la fiscalité (crédit d'impôt, défiscalisation de la production) et les subventions.

- Des aides à l'industrie sont intégrées dans des programmes sectoriels de soutien à l'économie. De grands programmes de soutien ont été lancés par le président Obama, dans

¹⁵ Patrick Artus, « Production de gaz et de pétrole de schiste aux États-Unis : une rupture considérable et insuffisamment analysée ; un problème majeur pour l'Europe », *Flash Économie*, Natixis, 17 janvier 2013.

¹⁶ Ces chiffres ont été donnés par Sophie Méritet lors de sa présentation à la réunion du Club du CEPII le 8 février 2013.

¹⁷ « Chesapeake's 1% tax rate shows cost of drilling subsidy », <http://www.bloomberg.com/news>

¹⁸ Le taux de récupération est d'environ 20% (contre 60 à 80% pour le gaz naturel) mais les progrès technologiques permettent de l'améliorer rapidement. En 2012, il était ainsi deux fois plus élevé qu'en 2009.

¹⁹ Le gaz est alors un sous-produit de l'exploitation pétrolière et son coût d'extraction, quasi nul, s'accommode d'un prix de marché très faible.

les domaines de l'éducation, du renouvellement des infrastructures, et de l'innovation via l'investissement public et l'amélioration du cadre institutionnel. Trois secteurs sont favorisés : énergie propre, recherche biomédicale, technologies de l'information.

- Des zones franches (Foreign Trade Zones) conçues pour répondre au développement des maquiladoras et des délocalisations pour raison de coûts.

3.2. L'Allemagne

3.2.1. Éléments de contexte

L'Allemagne ne connaît pas de désindustrialisation. L'activité industrielle a représenté 23,9% de l'activité totale de l'Allemagne en 2008 contre 23% en 2000. L'activité industrielle allemande est concentrée sur des secteurs stratégiques, dont les produits sont fortement demandés à l'international (équipements électriques et électroniques, matériel de transport, biens d'équipement).

Les délocalisations ont été et restent importantes, mais elles ne constituent pas un sujet de débat, excepté quelques cas particuliers et temporaires. Les prises de position politique sont rares. La vigueur de l'industrie allemande en est une explication.

Les délocalisations sont présentées comme un moyen d'optimiser la chaîne de valeur ajoutée des entreprises, en permettant notamment de réduire les coûts (principal facteur de décision conduisant à une délocalisation). Les entreprises allemandes se recentrent sur leur cœur de métier et délocalisent la fabrication de composants et de produits à faible valeur ajoutée, ainsi que certaines fonctions supports (distribution, logistique). De 2000 à 2007, 9% des entreprises allemandes ont délocalisé une partie de leur production.

Les syndicats ont joué un rôle important pour limiter l'ampleur des délocalisations. Au cours de la dernière décennie, ils ont fait des concessions dans les grandes entreprises allemandes en acceptant d'allonger la durée du travail pour préserver les sites de production locaux.

3.2.2. Emploi industriel, délocalisations et IDE : des évolutions significatives

Une baisse de l'emploi industriel qui épargne le cœur de l'industrie ouest-allemande

L'emploi industriel s'est fortement réduit depuis le début des années 1990 : le secteur a détruit 3,5 millions d'emplois entre 1992 et 2005, passant de 40 à 30% du total des emplois sur cette période.

Toutefois les pertes d'emplois doivent être relativisées car elles n'ont pas touché le cœur de l'industrie ouest-allemande. Elles s'expliquent en effet par trois raisons :

- La rationalisation du tissu industriel est-allemand au début des années 1990.
- Le repli du secteur immobilier entraînant des pertes d'emplois durables dans la construction de 1997 à 2005.
- L'externalisation d'activités de l'industrie vers les services.

Depuis une décennie, au contraire, l'Allemagne connaît une phase de réindustrialisation.

Des délocalisations qui ralentissent avec la crise

Les données sur les délocalisations sont partielles et ne se recoupent pas. Il n'existe aucune étude globale consensuelle. L'effet global sur l'emploi est d'autant plus difficile à évaluer que les délocalisations sont en partie compensées par des créations d'emplois consécutives aux gains de compétitivité résultant de la délocalisation d'une partie de l'activité.

Une enquête réalisée en 2008 auprès de 20 000 entreprises de plus de 100 salariés du secteur non financier montre que les délocalisations ont entraîné dans ces entreprises la suppression

de 188 600 emplois et la création de 105 500 emplois, soit 56% des postes délocalisés²⁰. Ce ratio varie selon le type d'emplois. Il est proche de 1 pour les emplois de haute qualification (chimie, construction mécanique, construction automobile, etc.), et même supérieur à 1 dans les emplois de haute technologie (développement de logiciels, R&D, ingénierie, etc.). C'est dans les activités qui demandent le moins de qualification que la délocalisation a entraîné le plus de suppressions d'emplois. Les entreprises qui délocalisent le plus d'emplois sont intégrées à un groupe dont le siège principal est à l'étranger. Elles ne créent en Allemagne qu'un tiers des emplois délocalisés.

L'Institut Fraunhofer, institut de recherche appliquée tourné vers l'industrie et les services, publie une étude triennale sur les délocalisations-relocalisations. Il s'agit de la seule base de données en Europe qui examine régulièrement les tendances des délocalisations et relocalisations dans l'industrie manufacturière. L'enquête de 2006 met en évidence les caractéristiques des firmes qui délocalisent²¹ :

- La propension à délocaliser les activités de production augmente significativement avec la taille de l'entreprise.
- Au niveau sectoriel, l'industrie automobile, les équipements électriques et la construction mécanique sont ceux qui délocalisent le plus.
- Les entreprises fortement exportatrices délocalisent plus que les autres. Les firmes s'internationalisent de manière progressive. Elles commencent avec des activités dans des pays culturellement et physiquement proches dont elles connaissent l'histoire et les traditions avant d'investir sur des marchés plus distants.
- Les entreprises qui produisent en grande quantité délocalisent plus que celles qui produisent en petite quantité. Les processus de production plus standardisés sont plus souvent la cible des stratégies de délocalisation.
- Les entreprises plus intensives en capital ont une faible propension à délocaliser leurs activités.

La dernière étude de l'Institut Fraunhofer, réalisée en 2009 sur la base de 1 484 entreprises²², indique que 9% des entreprises manufacturières allemandes ont transféré une partie de leurs activités de production à l'étranger de 2007 à mi-2009, contre 15% lors de la dernière enquête menée avant l'apparition de la crise économique (de mi-2004 à mi-2006), ce qui représente une baisse significative de 40%. L'ampleur de la crise économique récente a apparemment poussé les entreprises à maintenir la production dans son lieu d'implantation actuel plutôt que de chercher de nouvelles économies de coûts potentiels dans les pays à bas salaires. Ce phénomène concerne toutes les entreprises, mais le ralentissement des délocalisations est légèrement plus rapide dans les petites entreprises.

²⁰ Statistisches Bundesamt, *Verlagerung Wirtschaftlicher Aktivitäten*, 2008.

²¹ Steffen Kinkel, Spomenka Maloca, « Drivers and antecedents of manufacturing offshoring and backshoring – A German perspective », *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 15, pp. 154-165, 2009.

²² Steffen Kinkel, « Trends in production relocation and backshoring activities : Changing patterns in the course of the global economic crisis Trends in production relocation and backshoring activities », *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 32, n°6, pp. 696-720.

Tableau 6. Part des entreprises ayant délocalisé des activités de production

Production relocating/ backshoring companies	Relocation 2007 to mid-2009 (%)	Relocation mid- 2004 to mid-2006 (%)
20-99 employees	5	10
100-499 employees	16	22
500 and more employees	38	46
All companies	9	15

Source : Kinkel (2012)

Note : le terme anglais « relocation » correspond au terme français « délocalisation », le terme anglais « backshoring » à « relocalisation ».

Cette étude met également en évidence les principaux motifs de délocalisation suivants:

- la réduction des coûts de personnel : 77% des entreprises du secteur industriel la citent comme un des facteurs décisifs dans leur décision de délocaliser.
- Le rapprochement de la localisation de la production à proximité des clients clés, facteur décisif de localisation pour 29% des entreprises du secteur industriel (en hausse de près de 8 points par rapport à la précédente enquête).
- L'accès à de nouveaux marchés.
- Le ralentissement économique global ne semble pas avoir eu d'effet significatif sur l'importance relative des différents motifs de délocalisation.

Tableau 7. Principaux motifs des délocalisations des activités de production

Main motives for production relocation decisions	Production relocation 2007 to mid-2009 (%)	Production relocation mid-2004 to mid-2006 (%)	Sig.
Labour costs	77	80	n.s
Vicinity to key customers	29	21	n.s
Access to new markets	28	27	n.s
Taxes, levies, subsidies	12	11	n.s
Access to new knowledge/ technologies/clusters	2	4	n.s

Note: χ^2 significant levels: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, and *** $p < 0.01$

Source : Kinkel (2012)

Conformément à ces motifs, les nouveaux États membres (NEM) de l'UE demeurent la région privilégiée par les entreprises allemandes puisqu'ils accueillent 40% des délocalisations entre 2007 et mi-2009. Cependant, ce chiffre est en recul par rapport à l'enquête de 2006, où la part des délocalisations des entreprises allemandes atteignait 55%.

La Chine est la deuxième région la plus attractive, avec 27% des délocalisations d'entreprises allemandes (8 points de plus que dans la précédente enquête). La Chine n'est plus seulement une destination pour les plus grandes entreprises, mais elle l'est aussi pour les PME.

Les autres pays asiatiques sont la troisième région privilégiée par les entreprises allemandes qui délocalisent. 16% d'entre elles choisissent de s'y établir (7 points de plus que dans la précédente enquête).

Ces évolutions montrent que les entreprises privilégient de plus en plus les pays asiatiques plus éloignés, avec leur mélange attrayant de bas salaires et leur redressement rapide après la

crise, aux NEM, où les perspectives de marché sont encore relativement pessimistes et où les niveaux de salaires ont sensiblement augmenté ces dernières années.

Tableau 8. Pays cibles des délocalisations

<i>Target countries for production relocation activities</i>	<i>Relocation 2007 to mid-2009 (%)</i>	<i>Relocation mid-2004 to mid-2006 (%)</i>	<i>Sig.</i>
New Eastern European Community Countries (EECC, EU 10)	40	55	**
China	27	19	n.s
Asia (besides China)	16	9	*
Other (than EU 10) Eastern European countries	12	12	n.s
"Old" European Union Member States (EU 15)	10	13	n.s
North-America	9	4	*
Latin-America	3	4	n.s

Source : Kinkel (2012)

Des IDE en forte croissance favorables à l'emploi allemand

Parallèlement au ralentissement des délocalisations et à leur évolution en faveur des pays asiatiques, la tendance à l'internationalisation des entreprises s'est poursuivie pour profiter de la croissance des pays émergents.

Une enquête réalisée fin mars 2011 par la Fédération des chambres de commerce et d'industrie auprès d'un panel de 7 000 entreprises du secteur de l'industrie, portant sur les investissements à l'étranger, met en évidence les résultats suivants :

- Les entreprises allemandes souhaitent de plus en plus investir à l'étranger. La Chine est désormais la destination la plus citée, devant l'Amérique du Nord (et notamment les États-Unis en raison de la faiblesse du dollar). Les pays de l'UE 15 sont la deuxième destination la plus importante. L'internationalisation reste le fait des grandes entreprises. Les secteurs les plus enclins à investir à l'étranger sont la construction automobile, les hautes technologies, ainsi que les services l'industrie (R&D, conseil aux entreprises, etc.).
- Le principal motif des investissements à l'étranger est la conquête de nouveaux marchés, et non plus la réduction des coûts salariaux, comme c'est le cas pour les délocalisations. Les entreprises investissent à l'étranger pour se rapprocher de leurs clients (construction mécanique, équipements électriques) et de leurs fournisseurs (construction automobile), pour contourner les obstacles au commerce et pour se prémunir des variations des taux de change.
- Les effets des IDE sur l'emploi allemand dépendent de la santé financière des entreprises. Une étude réalisée en 2005 par Mc Kinsey auprès de 5 000 entreprises de taille moyenne estimait que chaque poste créé à l'étranger par une entreprise allemande en bonne santé entraînait la création de 2,4 emplois en Allemagne. En revanche, lorsque l'entreprise allait mal, elle détruisait plus d'emplois en Allemagne qu'elle n'en créait à l'étranger.

3.2.3. Des relocalisations plutôt en progression

Contrairement aux délocalisations qui ont ralenti dans le contexte de crise économique, la part des entreprises du secteur manufacturier ayant relocalisé a légèrement augmenté, passant de 2,4% sur la période mi-2004 à mi-2006 à 2,8% sur la période 2007 à mi-2009. Cela représente environ 570 entreprises par an. En d'autres termes, un tiers des délocalisations se termine par une relocalisation. Sur la période allant de mi-2004 à mi-2006, un quart à un sixième des délocalisations conduisait à une relocalisation quatre à cinq ans plus tard.

La part des entreprises ayant relocalisé diminue avec la taille de celles-ci : 10,5% des entreprises de 500 salariés et plus ont relocalisé leur production entre mi-2004 et mi-2006, contre 1,3% des entreprises de moins de 100 salariés. Sur la période 2007 à mi-2009, les

grandes entreprises ont légèrement réduit les relocalisations tandis que les PME les ont un peu augmentées.

Tableau 9. Principaux motifs de relocalisation

Production relocating/ backshoring companies	Backshoring 2007 to mid-2009 (%)	Backshoring mid- 2004 to mid-2006 (%)
20-99 employees	1.6	1.3
100-499 employees	5.2	4.4
500 and more employees	9.3	10.5
All companies	2.8	2.4

Source : Kinkel (2012)

Les relocalisations touchent majoritairement l'industrie automobile (6% des entreprises), l'industrie du caoutchouc et des matières plastiques (5%), l'industrie textile (4%), l'industrie mécanique (3%), la chimie (3%) et l'électronique (3%).

L'enquête de 2009 réalisée par l'Institut Fraunhofer met en évidence les principaux motifs de relocalisation suivants²³ :

- Les problèmes liés à la qualité des produits pour 68% des entreprises interrogées, en hausse de 7 points par rapport à la précédente enquête.
- Des pertes importantes liées à la flexibilité et la capacité à respecter les délais : ce motif est cité par 43% des entreprises interrogées. Il a perdu près de 30 points depuis la dernière enquête.
- Les coûts de personnel, mis en avant par 33% des entreprises de l'échantillon, en hausse de près de 15 points, ce qui peut s'expliquer par un début de rattrapage salarial dans certains pays en développement.
- Les coûts de coordination et de suivi, invoqués par 20% des entreprises.
- La disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, mentionnée par 19% des entreprises interrogées, ce qui représente un doublement par rapport à la précédente enquête.

Tableau 10. Principaux motifs des relocalisations d'activités de production

Main motives for production backshoring decisions	Production backshoring 2007 to mid-2009 (%)	Production backshoring mid- 2004 to mid-2006 (%)	Sig.
Quality	68	61	n.s
Flexibility/ability to deliver on time	43	72	**
Labour costs	33	16	*
Coordination and monitoring costs	20	16	n.s
Availability/fluctuation of qualified personnel	19	9	n.s

Note: χ^2 significant levels: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, and *** $p < 0.01$

Source : Kinkel (2012)

La plupart des activités relocalisées (51%) proviennent des NEM. Ceux-ci sont de moins en moins attractifs par rapport aux sites de production allemands. Les relocalisations en provenance de ces pays ont ainsi progressé de 12 points par rapport à l'enquête de 2006. L'une des raisons de cette hausse pourrait être l'augmentation des salaires dans certaines

²³ Steffen Kinkel, «Trends in production relocation and backshoring activities : Changing patterns in the course of the global economic crisis», *art. cit.*

régions de Pologne, République tchèque, Hongrie et Slovaquie, dans la mesure où ce motif de relocalisation est devenu plus important.

La deuxième région d'origine des relocalisations est la Chine. 16% des activités rapatriées en sont issues, ce qui est pour la première fois une part notable (celle-ci était de 2% dans l'enquête de 2006). Ces relocalisations sont surtout le fait de PME qui, en raison de leur distance physique et culturelle, éprouvent des difficultés à contrôler les problèmes de qualité, en particulier dans des moments économiques critiques où elles doivent en parallèle résoudre d'autres problèmes importants. La part des relocalisations en provenance d'Amérique du Nord progresse aussi sensiblement.

Tableau 11. Pays d'origine des relocalisations

<i>Source countries for production backshoring activities</i>	<i>Backshoring 2007 to mid-2009 (%)</i>	<i>Backshoring mid-2004 to mid-2006 (%)</i>	
New Eastern European Community Countries (EECC, EU 10)	51	39	n.s
China	16	2	*
North-America	14	3	n.s
Other (than EU 10) Eastern European countries	9	0	n.s
"Old" European Union Member States (EU 15)	9	30	**
Asia (besides China)	7	13	n.s
Latin-America	0	2	n.s

Note: χ^2 significant levels: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, and *** $p < 0.01$

Source : Kinkel (2012)

En ce qui concerne les déterminants des relocalisations, plusieurs éléments ont été mis en évidence :

- Les entreprises qui développent des produits spécifiques au client ont moins relocalisé avant le déclenchement de la crise économique mondiale. Le fait qu'une entreprise ait réussi à établir des interfaces dans le développement de produits spécifiques et des processus de production adaptés à ses clients locaux constitue un frein à la relocalisation. Cependant, en période d'incertitude économique, elle pourrait concentrer les interfaces avec les clients dans un nombre de lieux limités.
- Les entreprises fournisseurs ont relocalisé davantage après le déclenchement de la crise économique. Ces entreprises sont parfois confrontées à des demandes de certains clients clés afin de suivre leurs implantations et sont donc obligées de développer les capacités de production à l'étranger. Or la crise a conduit la plupart des grandes entreprises clientes multinationales à réduire leurs IDE, conduisant à une moindre pression sur leurs fournisseurs pour les suivre.
- L'intensité des exportations de la société mère est significativement et positivement liée à la probabilité de relocalisation. Dans les périodes de réduction de la croissance mondiale et des ventes à l'étranger, les entreprises à forte intensité d'exportation relocalisent leurs capacités de production sur le site parent et alimentent les marchés étrangers *via* les exportations. Elles semblent valoriser les avantages d'une plus grande utilisation des capacités pour réduire leurs coûts fixes, quitte à avoir des coûts variables plus élevés que si elles avaient produit dans des lieux à bas salaires.

3.2.4. Quelle politique de relocalisation ?

Afin de préserver les activités à forte valeur ajoutée et de développer les nouvelles technologies, l'Allemagne privilégie une politique industrielle consistant à renforcer la compétitivité du lieu de production allemand (*Standort*) au moyen de politiques transversales visant à mettre en œuvre un ensemble de mesures cadres assurant un environnement réglementaire stable (politiques d'infrastructure, de protection des consommateurs, de soutien à la R&D, etc.).

Plusieurs initiatives peuvent être distinguées :

- Les initiatives prises par l'État et les régions en termes d'aides financières à l'investissement :
 - Le programme « Amélioration des structures économiques régionales » (GRW) est un instrument de coopération entre l'État fédéral et les Länder pour la politique régionale. Pour remédier aux problèmes des régions en difficulté, il leur verse des aides permettant de renforcer leur capacité d'investissement et de garantir la création d'emplois.
 - Les subventions à l'industrie sous forme d'aides financières ou d'allègements fiscaux sans contrepartie directe.
 - Les subventions des Länder (compétents en matière de développement économique) pour soutenir l'économie, versées par l'intermédiaire de la banque publique KfW (détenue à 80% par l'État et à 20% par les Länder), des banques régionales d'investissement, et des banques de cautionnement et sociétés de garantie des investissements.
- La défiscalisation et la limitation des dépenses sociales visant à réduire le coût du travail.
- Les campagnes de communication sur l'image du made in Germany.
- La prise de participation de l'État et des collectivités dans le capital des entreprises.
- Le contrôle des investissements à l'étranger.

3.3. La Suède

3.3.1. Éléments de contexte

La Suède est particulièrement dépendante de la libéralisation du commerce mondial en raison de la structure de ses entreprises et du fait qu'elle est largement tributaire de son commerce extérieur. Les délocalisations sont perçues comme un moyen de faire des affaires en profitant d'un marché plus large. D'une manière générale, elles sont donc peu contestées, mais celles relatives à la R&D et des centres de décision stratégiques font l'objet d'un débat. Le gouvernement suédois n'intervient que rarement car il préfère s'en remettre aux règles du marché.

60% des entreprises suédoises estiment que les entreprises chinoises sont capables de concurrencer les entreprises occidentales et considèrent par conséquent l'expansion de la Chine comme une menace. D'autres se sont implantées sur le marché chinois et sont devenues leaders sur celui-ci. Mais le phénomène inverse s'observe de plus en plus.

La perception de l'Inde est différente : les délocalisations y sont surtout perçues comme un moyen de faire des affaires. Les relations avec l'Inde sont anciennes.

3.3.2. Une accélération des délocalisations au cours des années 2000

Il n'existe pas de données permettant de mesurer l'ampleur des délocalisations ou la liaison entre les IDE et les pertes d'emplois en Suède. Néanmoins, la Confédération des entreprises

estime que 110 000 emplois ont été perdus en raison de délocalisations et d'externalisation de services spécifiques de 2000 à 2007 (10% des emplois de l'industrie suédoise). À défaut de données, comme dans les autres pays, afin de cerner les effets des délocalisations sur l'emploi, l'indicateur utilisé est le nombre d'emplois dans les entreprises suédoises à l'étranger. De 1987 à 2008, ce dernier a plus que doublé alors que le nombre d'emplois de ces entreprises en Suède a baissé d'un tiers. Depuis une dizaine d'années, cette évolution est tirée par les grands groupes exportateurs.

Les secteurs délocalisés sont liés au niveau de qualification des emplois. En 2007, les délocalisations concernaient à près de 80 % des métiers à faible qualification (en particulier le textile), tandis que près de 20 % touchaient des services qualifiés, et environ 3 % des services de R&D.

La délocalisation de la R&D suscite un vif débat en Suède car elle constitue l'un de ses atouts majeurs auprès des investisseurs étrangers. Ce phénomène semble cependant rester relativement marginal. La Suède reste en effet très attractive pour les services de R&D (existence de fondations, sophistication des installations technologiques, chercheurs et scientifiques de haut niveau). De plus, lors des rachats ou des fusions avec des entreprises étrangères, les groupes suédois sont attentifs à la sauvegarde des sites de R&D en Suède.

Les délocalisations d'activités de services (services informatiques, unités administratives et logistiques, recherche, etc.) vers les régions à bas salaires se sont intensifiées.

3.3.3. Raisons des délocalisations avancées par les entreprises

En raison de la petite taille du marché suédois (9,5 millions d'habitants), l'expansion des grandes entreprises passe nécessairement par un développement à l'étranger afin de conquérir de nouveaux consommateurs. Les grandes entreprises, telles Ericsson ou Electrolux, effectuent moins de 10% de leur chiffre d'affaires en Suède.

Plusieurs raisons des délocalisations ont été avancées par les entreprises :

- Des raisons liées à l'emploi : la pénurie de main-d'œuvre (crise de l'éducation scientifique, fuite des cerveaux à l'étranger) et la hausse des qualifications des pays émergents (délocalisations d'activités de R&D depuis 2000) forment une combinaison incitant à la délocalisation.
- La non-adhésion à la zone euro : celle-ci a entraîné des coûts liés à la tenue d'une double comptabilité, d'un fonds de roulement, et aux risques de change.
- Le niveau élevé de la fiscalité : celui-ci entraîne le rattachement d'unités à des holdings créées aux Pays-Bas par des entreprises pour échapper à l'impôt car les bénéfices réalisés lors de la vente d'une filiale ne sont pas imposés aux Pays-Bas.
- L'évolution de la structure économique vers les services.

3.3.4. Une politique de relocalisation limitée au programme Flytta

Les relocalisations sont très rares et il n'y a pas de politique de relocalisation. Toutefois, au début des années 2000, l'externalisation de l'industrie suédoise était perçue comme une menace. 20 à 25% des principales entreprises industrielles suédoises prévoyaient de délocaliser la totalité ou une partie de leur production vers les pays à bas salaires. À partir du moment où cette intention a gagné les PME, les autorités ont décidé de réagir. Fin 2004, l'agence ALMI, agence gouvernementale chargée du développement des PME suédoises depuis 1994, a ainsi mis en œuvre le programme national Flytta. Celui-ci était destiné à mettre en garde les petites et moyennes entreprises suédoises envisageant de pénétrer un marché extérieur, et donc, indirectement, à les retenir sur le territoire national. Le programme Flytta visait à répondre au fait que les PME inexpérimentées éprouvaient souvent des difficultés à

saisir les risques inhérents à la délocalisation et qu'elles n'avaient ni la capacité ni les compétences au sein de leur organisation pour y faire face.

Il s'agissait d'un service personnalisé impliquant une analyse de l'impact financier d'une délocalisation. Basée sur des entretiens individuels ou avec l'équipe de direction, l'approche reposait sur une mise en contraste des différences entre les conditions de production en Suède et celles des pays ciblés grâce à une base de données régulièrement actualisée. ALMI comparait ainsi les opportunités de développement en mettant l'accent sur le « triangle de production » : la R&D, la production, et le dispositif commercial.

Les entreprises bénéficiaires du programme devaient avoir un revenu de 25 millions d'euros par an.

ALMI comptait 55 consultants formés à l'analyse Flytta. Ceux-ci consacraient 5 à 7 jours aux entreprises étudiées. Le programme était financé par le budget d'ALMI et par une facturation aux entreprises. Une expertise Flytta réalisée par ALMI était estimée entre 2 500 et 3 000 euros par entreprise, la participation des entreprises bénéficiaires était généralement comprise entre 200 et 1 500 euros.

Au total, 104 entreprises ont participé au programme Flytta entre 2004 et 2009, soit près de 20 entreprises par an. 12 % ont décidé de délocaliser la totalité ou une partie de leur production à l'étranger.

Le programme Flytta a été supprimé en 2009, pour deux raisons :

- Un coût trop élevé lié à la mise à jour régulière de la base de données ;
- La concurrence par ALMI de sociétés privées qui proposent les mêmes produits et services.

Bibliographie

Artus P. (2013), « Production de gaz et de pétrole de schiste aux États-Unis : une rupture considérable et insuffisamment analysée ; un problème majeur pour l'Europe », *Flash Économie*, Natixis, 17 janvier 2013.

Boston Consulting Group (2012), « U.S. manufacturing nears the tipping point », March 2012.

Duke University (2009), *Fifth annual report on offshoring trends*, Duke University Center for International Business Education and Research, in collaboration with the Conference Board, http://www.fuqua.duke.edu/news_events/releases/orn_august_09/, 2009.

Kinkel S., Maloca, S., (2009), « Drivers and antecedents of manufacturing offshoring and back sourcing - A German perspective », *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 15, pp. 154-165, 2009.

Kinkel S. (2012), « Trends in production relocation and backshoring activities : Changing patterns in the course of the global economic crisis », *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 32(6), pp. 696-720, 2012.

Statistisches Bundesamt (2008), *Verlagerung Wirtschaftlicher Aktivitäten*, 2008.

Direction générale du Trésor (2011), « Les initiatives des grands pays en matière de réindustrialisation », Document de travail, mai 2011.

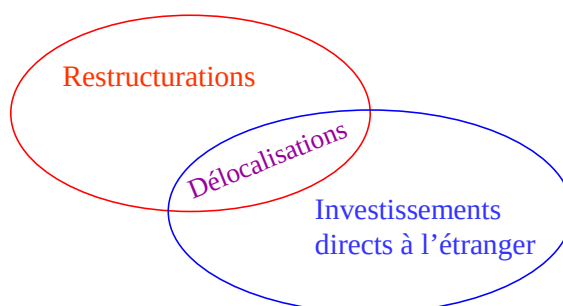
4. LA DÉSINDUSTRIALISATION FRANÇAISE : DIX ANS DE CONTROVERSES SUR LES DÉLOCALISATIONS ET LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Jacky Fayolle

4.1. Restructurations, IDE, délocalisations

La difficile appréciation de la portée des délocalisations se prête à controverse. Ces difficultés mêlent des problèmes de définition (ce qu'est une délocalisation), d'observation (comment les repérer et les mesurer), d'analyse (une restructuration ou des stratégies d'investissement sans délocalisation immédiate peuvent modifier à terme les choix de localisation des activités).

Délocalisations et relocalisations sont à l'intersection des opérations d'investissement direct à l'étranger (IDE) et de restructuration. Les dé/re-localisations participent aux stratégies d'accumulation du capital à l'échelle mondiale et à leurs arbitrages spatiaux en termes de marchés et de rentabilité. Les arbitrages prennent en compte non seulement les coûts salariaux et fiscaux comparés, mais aussi et surtout les rentabilités relatives : employer un ouvrier chinois ou un informaticien indien est d'autant plus rentable, comparativement à un salarié français ou européen, que le salaire relatif des premiers est faible mais leur productivité proche des meilleurs standards et que les coûts d'ordre logistique (de l'approvisionnement à la livraison) n'handicapent pas l'accès aux marchés.



Le traitement des restructurations relève prioritairement du droit national ; la régulation des IDE fait appel à des instruments plus *soft* comme les principes directeurs de l'OCDE²⁴. Il y a sans doute matière à imaginer des interactions entre ces deux types d'instruments, afin que l'ensemble des acteurs concernés puissent évaluer la stratégie des entreprises et l'influencer en conséquence de manière appropriée. Lorsque la restructuration a une dimension internationale, en incorporant des dé/re-localisations, elles peuvent en effet être source de conflits d'intérêt entre salariés de différents pays, au sein de la chaîne de valeur répartie sur un ensemble d'implantations.

L'enquête « Changements organisationnels et technologies de l'information et de la communication (COI-TIC) », réalisée en 2006 par l'INSEE, la DARES et le Centre d'Etudes de l'Emploi, a permis, après appariement avec d'autres sources, de constituer un échantillon de plus de 4 000 entreprises manufacturières de plus de 10 salariés, interrogées sur leurs pratiques de délocalisation (le transfert vers l'étranger d'une activité initialement réalisée en France) et d'autres implantations à l'étranger, notamment pour pénétrer de nouveaux marchés (cf. encadré) : ces deux modes d'internationalisation sont soigneusement distingués, tout en

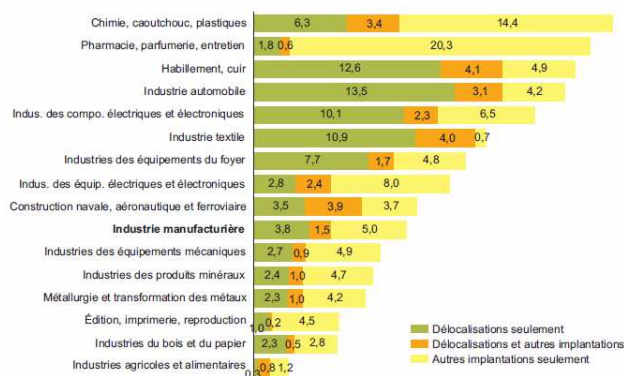
²⁴... bien que toutes les délocalisations n'impliquent pas un IDE, lorsque, par exemple, un sous-traitant national est remplacé par un sous-traitant étranger préexistant. La figure se veut illustrative plus que rigoureuse.

admettant la possibilité de leur intersection. Entre début 2003 et fin 2005, 5% des entreprises enquêtées ont délocalisé une partie de leur activité à l'étranger, 6% ont implanté un nouveau site à l'étranger sans réduction d'activité en France. La sensibilité des entreprises à la délocalisation tout comme aux autres implantations à l'étranger apparaît très différenciée en fonction du secteur et de la taille (selon trois tranches de taille : moins de 250 salariés, de 250 à 2 000, plus de 2 000). Les déterminants des délocalisations et ceux des autres implantations à l'étranger ont des points communs (la recherche de la réduction des coûts et de la proximité des marchés, l'effort de nouveauté sur les produits). En revanche les préoccupations de qualité et d'accès aux compétences sont un frein aux délocalisations. Une bonne rentabilité est plutôt une incitation à l'implantation à l'étranger alors qu'elle freine la délocalisation.

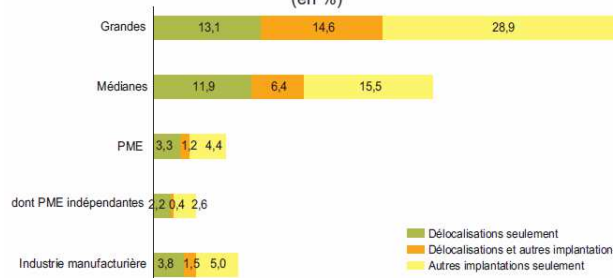
Caractéristiques et déterminants des délocalisations selon l'enquête COI-TIC de 2006

Source : « Les implantations à l'étranger des entreprises industrielles françaises. Entre délocalisations et conquête de nouveaux marchés », Le 4 pages de statistiques industrielles, n°246, SESSI, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, mai 2008)

1 - Les délocalisations et autres implantations par secteur d'activité (en % d'entreprises concernées)



2 - Les délocalisations et autres implantations par taille d'entreprise (en %)



Sources : COI-TIC 2006, FICUS 2002, LIFI 2002

Les déterminants des implantations à l'étranger

Effets moyens en points de pourcentage		Délocalisations	Implantations sans délocalisation
Taille des entreprises (référence = PME)	Médiane	+ 4,1	+ 4,8
	Grande	+ 9,2	+ 11,9
Origine du capital (référence = indépendante)	Groupe français	+ 4,7	+ 10,4
	Groupe étranger	+ 7,3	+ 5,8
Forte ou très forte importance accordée aux caractéristiques suivantes des produits	La variété	n.s.	n.s.
	La nouveauté	+ 4,4	+ 5,0
	La qualité	- 2,2	n.s.
	Des prix compétitifs	n.s.	- 2,4
	La personnalisation	n.s.	- 2,1
Forte ou très forte importance accordée aux moyens suivants	La modernisation technologique (y compris informatique)	n.s.	n.s.
	L'amélioration et/ou le maintien des compétences dans l'entreprise	- 3,2	n.s.
	La standardisation des procédés et des méthodes de travail	n.s.	n.s.
	L'offre de prestations annexes	n.s.	n.s.
	La réduction des coûts	+ 4,6	+ 4,5
	La réduction des délais	+ 3,3	+ 2,5
	Un changement dans la réglementation, les normes (sanitaires, environnementales, droit du travail, etc.)	n.s.	n.s.
Facteurs ayant fortement ou très fortement affecté l'activité de l'entreprise	Une évolution dans les technologies ou les procédés disponibles	n.s.	n.s.
	L'incertitude du marché	n.s.	n.s.
	Des variations de taux de change ou des coûts des matières premières	n.s.	+ 3,7
	L'apparition de nouveaux concurrents	+ 3,0	n.s.
	Augmentation d'un point de la profitabilité	- 0,3	+ 0,2
Augmentation d'un point du taux d'exportation		+ 0,1	+ 0,1
Augmentation de 1 % du salaire moyen		n.s.	+ 0,1

Lecture : Toutes choses égales par ailleurs, les entreprises médianes ont en moyenne une probabilité d'avoir délocalisé pendant la période 2003-2005 de 4,1 points supérieure aux PME. Une augmentation d'un point de la profitabilité entraîne une baisse de cette probabilité de 0,3 point. Seuls les paramètres significativement différents de zéro au seuil de 5 % sont indiqués, la mention « n.s. » figure pour les autres.

Champ : entreprises de l'industrie manufacturière de 10 salariés ou plus

Sources : COI-TIC 2006, FICUS 2002, LIFI-Diane 2002

La relation entre IDE et relocalisation mérite donc d'être spécifiée aussi rigoureusement que possible afin d'éviter un discours trop généraliste sur les délocalisations. À cet égard, il est utile de faire référence au travail pionnier de Fontagné et Toubal (2010), dans le cadre d'un rapport du Conseil d'Analyse Économique²⁵. Ces deux auteurs se livrent à un travail statistique soigneux d'appariement d'entreprises comparables mais s'implantant ou non à l'étranger. Cette procédure robuste leur permet de mesurer l'impact spécifique d'une implantation à l'étranger d'une entreprise française. Ils en concluent que l'implantation à l'étranger améliore en moyenne les performances (activité, emploi, exportations, rentabilité) des entreprises françaises (mais non des entreprises appartenant à un groupe étranger) et qu'elle exerce des effets d'entraînement sur leur activité nationale et l'emploi qualifié associé. Ils montrent aussi, réciproquement, que les groupes étrangers venant s'implanter en France ciblent des entreprises plus efficaces que la moyenne et que les performances de ces entreprises (sauf en termes d'exportation) en tirent profit. L'IDE, à la sortie ou à l'entrée, apparaît ainsi vecteur d'efficacité économique et ne peut être réduit à la réalité de délocalisations synonymes de pertes de substance industrielle. Non pas que de telles délocalisations n'existent pas : mais elles doivent être précisément repérées et qualifiées, sans être confondues avec l'ensemble des IDE, si bien qu'une intervention publique pertinente doit savoir faire les bonnes distinctions. Les deux discutants du rapport du CAE, Michèle Debonneuil et Anne Epaulard, valident ses résultats mais en relativisent la portée pour l'avenir : les IDE testés concernaient majoritairement des implantations dans des pays à revenu élevé et leurs conséquences peuvent être sensiblement différentes s'ils prennent davantage le chemin de pays à bas salaires, tant que la progressive convergence salariale n'a pas eu lieu. Les IDE qui visent l'accès à des marchés étrangers peuvent avoir des résultats différents d'IDE motivés par l'intégration verticale cherchant à bénéficier des différentiels de coût, davantage assimilables à des opérations de restructuration.

²⁵ Lionel Fontagné et Farid Toubal, *Investissement direct étranger et performances des entreprises*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation française, 2010.

L'entrée dans un capitalisme de la restructuration permanente, associée à la révolution numérique au sein d'une économie mondialisée, réactive en effet la vision schumpeterienne de la destruction créatrice. Cette économie néo-schumpeterienne s'accompagne de mutations dans les formes institutionnelles de l'entreprise (en particulier son contour incertain et mobile) qui à la fois appellent et compliquent (car les responsabilités peuvent s'en trouver diluées) la conduite anticipée et négociée des restructurations. Dans les années 2000, des efforts méritoires, de la part des partenaires sociaux, ont été menés en Europe et en France pour mieux anticiper, préparer, gérer les mutations dans les branches et les entreprises par des méthodes plus intelligentes et négociées (par exemple les accords de méthode en France). La crise a induit des régressions à cet égard et le retour à des modalités brutales de conduite des restructurations, comme l'actualité le montre tous les jours, mais ce n'est pas uniforme à l'échelle européenne. La capacité de certains pays à mieux conduire les restructurations sur ce mode anticipé et négocié contribue à leur force relative dans la crise. Une telle conduite implique une multiplicité de niveaux et d'acteurs, mobilisant des règles et des dispositifs dont l'efficacité mérite évaluation à l'aune de la flexibilité d'adaptation pour les entreprises et de la sécurisation des parcours professionnels pour les salariés. Dans un article récent²⁶, Bruggeman, Gazier et Paucard se livrent à une revue des dispositifs européens de gestion des restructurations et identifient les « fonctionnalités » communes qui peuvent être gérées par des dispositifs variables d'un pays à l'autre, dans les cas de restructuration à froid (fonctions 1) et à chaud (fonctions 2) :

Tableau 12. Anticipation et gestion des restructurations : fonctions et fonctionnalités

Fonctionnalités	Fonctions 1. Actions permanentes (anticipation)	Fonctions 2. Actions en situation de restructuration (gestion)
Impliquer les acteurs pertinents dans la gestion du changement	Développer les approches multi-acteurs des évolutions économiques probables	Assurer le pilotage et la gestion des processus de restructuration des entreprises
Développer l'employabilité	Développer l'employabilité des travailleurs en emploi	Organiser pour tous des transitions équitables et sûres en cas de restructuration
Piloter l'offre locale d'emplois	Mettre en œuvre des politiques locales de développement, de soutien à l'innovation et aux PME	Organiser le redéploiement territorial en cohérence avec les stratégies de développement local

Source : Bruggemann, Gazier et Paucard (2012)

Parce que les dé/re-localisations sont, par définition, à l'intersection des dispositifs nationaux, leur traitement devrait être particulièrement attentif aux modalités de prise en compte des intérêts (éventuellement contradictoires) des différents salariés nationaux concernés et à la mobilisation des instruments juridiques ou conventionnels les plus adéquats pour dédramatiser le traitement de ces événements traumatisants²⁷.

²⁶ Frédéric Bruggeman, Bernard Gazier et Dominique Paucard, « Affronter les restructurations d'entreprise, propositions pour une démarche unifiée », in *Revue de l'IREs*, n°72, 2012/1, qui présente un dossier sur les restructurations. Voir, aussi, dans ce numéro : Rachel Beaujolin-Bellet, Frédéric Lerais, Dominique Paucard, « Les modes de gestion des restructurations : quoi de neuf ? ».

²⁷ A cet égard, il sera important d'apprécier l'impact des nouvelles dispositions promues par l'accord sur le marché du travail intervenu entre les partenaires sociaux français le 11 janvier 2013 : d'un côté, l'encouragement à des accords d'entreprise majoritaires pour gérer les plans de sauvegarde de l'emploi peut permettre une meilleure gestion concertée et anticipée de restructurations nécessaires ; de l'autre, la possibilité d'accords de maintien dans l'emploi, face à de graves difficultés conjoncturelles légitimant des sacrifices de la part des salariés, peut faciliter le « chantage » à la délocalisation pour frayer la voie à de tels accords.

4.2. Les délocalisations, un phénomène bénin ?

L'analyse statistique et économétrique des délocalisations et de leur impact sur l'emploi est régulièrement confrontée à un paradoxe : celui du contraste entre, d'une part, l'importance accordée par l'opinion publique à ce phénomène et à cet impact et, d'autre part, le poids significatif mais bien plus limité que leur donne cette analyse, comparativement à d'autres facteurs affectant l'évolution de l'emploi (spécialement industriel), comme le progrès technique et l'évolution structurelle de la demande. Des économistes ont souvent développé un discours argumenté banalisant la portée macroéconomique des délocalisations : ce ne serait qu'une composante mineure d'un mouvement plus général de redéfinition des avantages comparatifs et des spécialisations nationales entre pays²⁸. À chaque pays de se montrer capable de définir la spécialisation qui lui convient : les pays émergents disposant de larges réserves de main-d'œuvre à bon marché, y compris qualifiée, misent sur cette ressource. Et leur montée en puissance implique une réorganisation des échanges mondiaux qui va continuer pendant les prochaines décennies, tant que ces pays disposeront d'une population active rapidement croissante et mieux éduquée et que leur rattrapage salarial restera partiel.

La difficulté viendrait du fait que les coûts des délocalisations sont immédiats et concentrés tandis que les bénéfices induits par une meilleure spécialisation sont progressifs et diffus.

Le paradoxe énoncé est perceptible au travers :

- de l'observation directe, comme celle que fournit l'Observatoire Européen des Restructurations (cf. tableaux ci-dessous), qui recense les cas de restructurations selon une typologie ad hoc et mesure leur impact direct sur l'emploi²⁹. Au premier degré, le simple recensement des opérations de restructuration corrobore le jugement atténuant la portée des délocalisations. Sur la période 2002-2012, les cas de délocalisations à l'extérieur des frontières nationales ne représentent que moins de 5% des opérations de restructurations recensées et des emplois supprimés à l'occasion de ces opérations, sur l'ensemble de l'UE³⁰. Il faut cependant remarquer que la plus grande part des opérations de restructurations correspond à des opérations dites de « restructuration interne » (*Internal restructuring*) : plus de 40% des opérations et près des trois quarts des emplois supprimés. Bien évidemment, cette catégorie est un fourre-tout. Les opérations de restructuration dite interne ont souvent partie liée avec la stratégie internationale des firmes concernées et peuvent avoir un impact progressif sur les choix de localisation, sans délocalisation immédiate. Le caractère minoritaire des délocalisations stricto sensu dans le comptage des restructurations ne suffit pas à rendre compte de l'impact territorial des stratégies d'investissement des firmes multinationales.

²⁸ Voir par exemple : Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi (2005), *Désindustrialisation, délocalisations*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 2005, <http://www.cae.gouv.fr/>

²⁹ **Attention** : les délocalisations à l'étranger correspondent à la rubrique *offshoring / delocalisation*, tandis que le terme anglais *relocation* n'a pas le même sens que les « relocalisations » : *relocation* désigne ici les « délocalisations » à l'intérieur d'un même pays. En anglais, le terme *relocalisation* est plutôt traduit par *re-* ou *backshoring*.

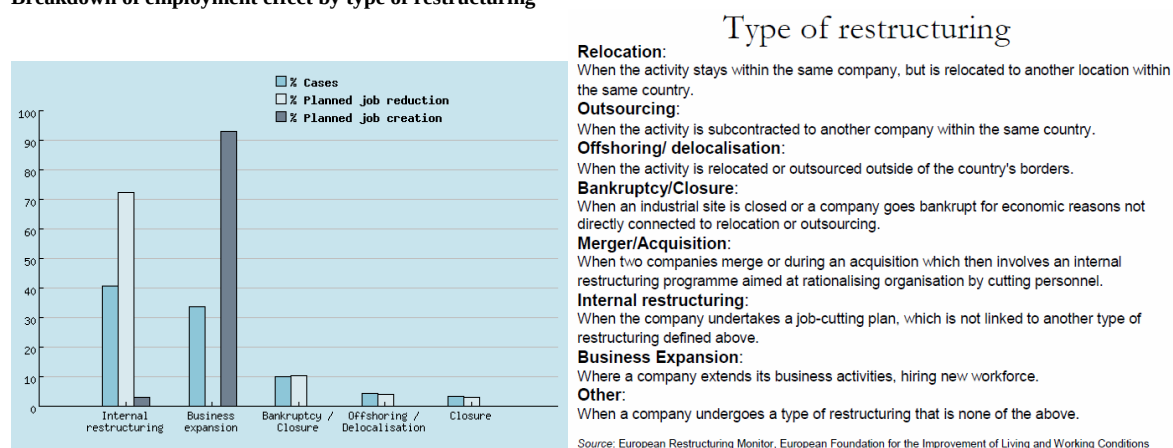
³⁰ Au premier degré, c'est un ordre de grandeur qui rappelle la proportion d'entreprises françaises qui ont délocalisé selon l'enquête COI-TIC de 2006 citée plus haut.

Tableau 13. Les restructurations d'entreprises dans les pays de l'UE (2002-2012)

Breakdown of employment effect by type of restructuring

Type of restructuring	# Planned job reductions	% Planned job reductions	# planned job creation	% planned job creation	# Cases	% Cases
Internal restructuring	3447491	72.42%	80166	3.12%	5693	40.56%
Business expansion	1594	0.03%	2390774	92.97%	4716	33.6%
Bankruptcy / Closure	494662	10.39%	1615	0.06%	1411	10.05%
Offshoring / Delocalisation	196719	4.13%	581	0.02%	622	4.43%
Closure	148375	3.12%	1300	0.05%	454	3.23%
Bankruptcy	166381	3.5%	320	0.01%	408	2.91%
Merger / Acquisition	170508	3.58%	82454	3.21%	360	2.56%
Relocation	59766	1.26%	6893	0.27%	246	1.75%
Outsourcing	38961	0.82%	395	0.02%	69	0.49%
Other	35903	0.75%	7015	0.27%	58	0.41%
Total	4760360	100%	2571513	100%	14037	100%

Breakdown of employment effect by type of restructuring



Source : <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/using.htm#statistics>, Updated 15 September, 2012

– d'analyses de nature statistique. Dans le cas de la France, une étude de l'INSEE, sur la seule industrie et pour la période 1995-2001, effectue un repérage croisé, à un niveau détaillé, de suppressions d'emplois brutales et prononcées et de hausses des importations pour les produits correspondants, conjonction pouvant s'expliquer par des délocalisations³¹. Elle conclut que les délocalisations expliquent une perte annuelle de 0,35% des emplois industriels, soit 13 500 emplois (dans une fourchette d'incertitude allant de 9 000 à 19 000). Ces délocalisations sont surtout le fait de grands groupes, qui ajustent leurs effectifs dans les établissements de taille moyenne. La moitié des emplois supprimés correspondent à des délocalisations en direction de pays à bas salaires : parmi ces pays, la Chine est en tête (30% des emplois délocalisés vers les pays à bas salaires), puis viennent le Brésil, le Maroc, la Tunisie (8% chacun), et après la Tchèque (6%), l'Inde et la Pologne (5% chacun).

³¹ Aubert A. et Sillard P. (2005), « Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française », *Document de travail G2005/03*, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE.

– d’analyses de nature économétrique. Une étude de la Direction Générale du Trésor³² étudie ainsi le recul de l’emploi industriel en France pour la période 1980-2007 et présente la contribution de trois facteurs à l’explication de cette désindustrialisation : externalisation de l’emploi en direction des secteurs de services, gains de productivité et globalisation (ce dernier facteur étant au demeurant bien plus large que les seules délocalisations). Sur l’ensemble de la période, les deux premiers facteurs semblent contribuer dans des proportions encore « relativement » comparables (25-30%) à la réduction de l’emploi industriel, tandis que la concurrence internationale en expliquerait 13 à 39% selon la méthode mobilisée (des problèmes importants d’imprécision dans les estimations effectuées sont à souligner). Mais, pour la période la plus récente (2000-2007) l’impact du facteur externalisation semble se réduire de manière forte, au bénéfice des deux autres facteurs : en prenant le milieu de la fourchette, le tiers de la suppression d’emplois proviendrait alors des effets exercés par la concurrence internationale.

Tableau 14. Les facteurs explicatifs de la baisse des emplois industriels (1980-2007)

	Volume annuel moyen d’emplois industriels détruits	Effet externalisation vers le secteur des services marchands (en %)	Effet des gains de productivité (en %)	Effet de la concurrence commerciale internationale (en %)	
				Approche comptable	Approche économétrique (1)
1980-2007	71 000	25	29	13	39 [9, 70]
2000-2007	65 000	5	65	28	45 [9, 80]

Lecture : l’externalisation des activités vers le secteur des services marchands serait à l’origine de 25 % des destructions d’emplois observées sur la période 1980-2007. La somme des trois effets est différente de 100 %, la décomposition effectuée ne prétendant ni à l’exhaustivité, ni à l’indépendance des effets pris en compte. L’estimation est très imprécise dans le cas de l’approche économétrique : les intervalles de confiance sont larges.

Source : Demmou (2010).

Ces observations et ces analyses relativisent, sans la nier, la portée macroéconomique de la compétition commerciale et des délocalisations. La responsabilité directe de ces deux facteurs dans les pertes nettes d’emplois industriels apparaît effective mais limitée. La question serait bien plus la difficulté de l’économie française à faire face aux mutations technologiques et marchandes qui atteignent aussi bien l’industrie que les services. L’économie de la connaissance, qui passe par des interactions intimes entre recherche, industrie et services, se caractérise à la fois par des rendements croissants et l’accent mis sur la variété et la qualité des produits³³. À l’échelle internationale, les producteurs qui s’approprient ces rendements, parce qu’ils monopolisent un segment de variété ou une gamme de qualité, sont en position non seulement de concurrencer les autres mais de les exclure de la compétition. La spécialisation productive française apparaît insuffisamment tournée vers les activités haut de gamme susceptibles de capter les marchés. Cette spécialisation médiocre est l’un des facteurs qui explique la relative faiblesse de l’effort de recherche-développement, puisque l’industrie française privilégie des activités qui, traditionnellement, sont peu portées sur l’effort de recherche. Globalement, cet effort est important, mais trop concentré sur un petit nombre

³² Demmou L. (2010), « Le recul de l’emploi industriel en France de 1980 à 2007 : quelle est la réalité ? », *La lettre Trésor-Eco*, n° 77, Septembre 2010, Direction Générale du Trésor.

³³ C’est donc un facteur de concurrence monopolistique ou oligopolistique qui a suscité, dans les dernières décennies, l’attention des spécialistes du commerce international et modifié la vision théorique de ce dernier, tout en impulsant une nouvelle vague de travaux empiriques mobilisant des bases de données sur les entreprises et les échanges. Pour un état des lieux et des travaux récents sur le cas français, voir le numéro spécial de la revue de l’INSEE, *Economie et Statistique*, n°435-436, 2010, introduit par l’article de Matthieu Crozet et Lionel Fontagné, « L’internationalisation des entreprises : une analyse microéconomique de la mondialisation », <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/sommaire.asp?codesage=ECO435&nivgeo=0>

d'activités (nucléaire, aéronautique, spatial), souvent liées au secteur de la défense et antérieurement portées par des grands programmes historiques.

Au-delà de la difficulté d'évaluer l'ampleur et la portée du phénomène des délocalisations, la sensibilité de l'opinion publique et des responsables politiques aux délocalisations apparaît très différenciée d'un pays à l'autre. Mais pas selon une grille de lecture simple ! Ainsi les controverses publiques qui prévalent aux États-Unis, particulièrement vives lors des échéances électorales, présentent beaucoup de similarités avec celles qui occupent la scène française, alors qu'elles sont bien moins intenses au Royaume-Uni. Pourquoi cette sensibilité nord-américaine et cette politisation de l'enjeu ? Réponse à méditer d'un chercheur nord-américain : *"The lack of a social dialogue tradition has almost entirely removed the issue from the industrial relations arena"* ³⁴. Au sein même de l'Union européenne, la sensibilité apparaît différenciée ³⁵.

4.3. Un potentiel de délocalisations en fonction des stratégies privées et du contexte macroéconomique

Si les délocalisations suscitent, quoique inégalement selon les pays, une telle anxiété sociale, c'est qu'elles participent à un mouvement durable de redéfinition de la division internationale du travail. Au-delà de l'impact ponctuel et immédiat de délocalisations précises, les inquiétudes qui s'expriment portent sur trois aspects, leur éventuel cumul faisant craindre que les délocalisations coûtent plus qu'elles ne rapportent au pays d'origine. Ces trois aspects sont bien repérables dans le débat français :

– Le risque d'une perte de substance industrielle, qui aille au-delà d'une tendance "naturelle" de substitution des activités tertiaires aux activités industrielles. En France, cette crainte est explicitement présente dans une série de rapports publiés dans les années 2000³⁶. Les ratés de la compétitivité française depuis une décennie donnent à penser que la France a épuisé les gains de la désinflation compétitive engrangés durant les années 1980 et 1990. Dans les années 1990, l'industrie française avait retrouvé des positions honorables grâce aux gains de compétitivité procurés par l'effort de désinflation. Ces gains se sont épuisés lorsque la faible inflation est devenue généralisée en Europe et que l'industrie allemande a réagi à la menace concurrentielle par un ajustement drastique de ses coûts de production (restriction salariale, délocalisation de segments productifs en Europe de l'Est). Les effets pervers des politiques menées sont alors apparus avec force, au long des années 2000 : en misant sur l'avantage transitoire constitué par la baisse relative des coûts salariaux, elles n'ont pas incité à un renouvellement offensif de la spécialisation française. La base industrielle s'est rétrécie, les zones de force sont devenues trop concentrées sur un petit nombre d'activités, les entreprises multinationales à base française exercent un effet d'entraînement trop limité sur le tissu des PME. Il y a un recul de la place prise par ces PME dans le commerce mondial. C'est significatif d'un manque d'adaptation fine des produits français aux courants du commerce mondial. Aujourd'hui la compétition se joue davantage sur la capacité d'innovation et la

³⁴ « Le manque de tradition de dialogue social a presque complètement écarté la question de l'arène des relations professionnelles ». Sweeney S. (2005), *Relocation of production and industrial relations : the United States, Meeting on Industrial Relations in EU, USA and Japan*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, London, 24-25 november.

³⁵ Cette différenciation s'est, par exemple, nettement exprimée en 2004, lorsque la controverse sur les délocalisations connut un de ses pics coutumiers. Interrogé sur la politique française de lutte contre les délocalisations, John Monks, secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats, répond : « La tentation du protectionnisme n'est pas une solution. En France, le langage utilisé peut laisser entendre que c'est ce que l'on souhaite. Certains syndicats privilégient des solutions nationales plus radicales que ce que l'on trouve chez leurs homologues du nord de l'Europe. Le discours du gouvernement français n'est pas clair non plus » (Les Echos, 27 septembre 2004).

³⁶ Fontagné L. et Lorenzi J.-H., *op. cit.*, voir aussi : Jean-Louis Beffa, *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au Président de la République, La Documentation française, 2005. Le rapport de Jean-Louis Beffa a bénéficié de l'apport d'un groupe de travail constitué de douze personnes, principalement des industriels et des experts, mais aussi deux syndicalistes : Gaby Bonnard, secrétaire national de la CFDT, et Jean-Christophe Le Duigou, secrétaire confédéral de la CGT.

capacité à marier industrie et services dans l'organisation de l'activité productive et de son efficacité marchande.

– L'extension virtuellement puissante des délocalisations aux activités de services et de recherche supposées jusque-là protégées. Une étude du ministère français de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, datant déjà de 2004, évalue à 800 000 les emplois de services (3,4% de l'emploi total, 7,4% de l'emploi tertiaire) potentiellement délocalisables hors du territoire français³⁷.

– La délocalisation, qu'elle soit virtuelle ou effective, contribue à la transformation du rapport salarial, notamment dans des activités, à dominante industrielle et à main-d'œuvre ouvrière, qui constituaient le cœur du régime fordiste. Dans l'analyse de l'impact de la mondialisation sur une économie nationale, on mène souvent des analyses de quantités (pénétration par les importations, quantité d'emplois perdus) et on a tendance à penser que cet impact est modéré si ces ajustements quantitatifs apparaissent ex post mineurs. C'est sous-estimer le fait que l'économie nationale a pu s'adapter par des changements nominaux, de prix et de salaires, qui amortissent les changements quantitatifs mais qui sont loin d'être neutres. C'est même là un des principaux canaux de transmission de la mondialisation, notamment au travers de la soumission des négociations salariales à une contrainte renforcée de compétitivité : le « chantage » à la délocalisation, même si la délocalisation n'a finalement pas lieu, peut peser aussi lourd, à cet égard, que le passage à l'acte lui-même³⁸.

La crise d'origine financière et la difficulté à en sortir n'ont pas arrangé les affaires. En déprimant durablement les perspectives de croissance, la crise a légué des surcapacités durables et, lorsque ces surcapacités sont gérées par de grandes entreprises multinationales, celles-ci procèdent à des arbitrages brutaux entre les sites implantés dans différents pays. Les perspectives de croissance sont aussi rendues plus incertaines, avec des rechutes, comme celle vécue en 2012 : cette incertitude est meurtrière pour les PME, a fortiori lorsque leur gestion est rendue vulnérable par les difficultés d'accès aux ressources financières, par les tentations rentières d'actionnaires familiaux ou les tentations prédatrices d'actionnaires extérieurs.

Les inquiétudes ne sont donc pas fictives. Mais comment traiter les problèmes qu'elles recouvrent ? Toutes les stratégies multinationales ne sont pas équivalentes : pour le pays d'origine, l'IDE peut être facteur d'entraînement (*via* les exportations induites) ou de déclin (s'il s'agit d'une simple réallocation de capital) ; il peut être facteur de diffusion du progrès technique et social ou de dumping socio-fiscal dans le pays d'accueil ; délocalisations et IDE peuvent s'insérer dans des dynamiques différenciées de solidarité économique ou de concurrence déloyale. Il faut pouvoir évaluer ces stratégies et les dynamiques conséquentes en connaissance de cause. La capacité à le faire dépend aussi de la responsabilité sociale assumée par les entreprises devant les salariés et les sociétés civiles (RSE).

La responsabilité des entreprises et la qualité de leurs stratégies ne sont évidemment pas seules en jeu. L'impact des délocalisations et des IDE est conditionné par la dynamique du pays d'accueil et de la zone d'intégration dans laquelle ce pays s'insère. Ainsi, l'élargissement de l'Union européenne (UE) en direction des pays d'Europe Centrale et Orientale a mis à l'épreuve aussi bien les stratégies privées que les politiques publiques, pour mobiliser au mieux le potentiel de croissance associé à l'intégration du marché européen élargi. La meilleure satisfaction des besoins individuels et collectifs dans les nouveaux pays membres et leur rattrapage socio-économique sont un levier pour la croissance collective de l'Europe ; ils incitent à la formation d'un système productif organisé à l'échelle européenne. Des éléments d'affirmation d'un tel processus sont tangibles, mais c'est un processus vulnérable et

³⁷ Lefournel J. (2004), « Les délocalisations d'activités tertiaires dans le monde et en France », *Analyses Economiques*, n°55, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, novembre.

³⁸ Cet aspect est analysé par des économistes de l'OCDE, Tejada, R.L. et Swaim, P. (2004), « Trade adjustment costs in OECD Labour Markets : How big is the problem and how should Policy Makers respond to it », *Draft EAP contribution to the TASAP*, OECD, december.

inégalement réparti : beaucoup mieux que celle d'autres anciens pays membres, l'industrie allemande a su organiser ses chaînes de valeur pour intégrer les implantations localisées dans les nouveaux pays membres tout en gardant le contrôle de l'ensemble de la chaîne.

La réalisation effective d'un modèle de développement solidaire entre anciens et nouveaux pays membres est conditionnée par un ensemble de facteurs : une gestion judicieuse des régimes et taux de change entre l'euro et les devises des nouveaux pays membres ; un couplage efficace des investissements directs et des apports de fonds publics, notamment structurels, de manière à ce que le développement des infrastructures et des biens collectifs accompagne les investissements privés ; une complémentarité équilibrée, au sein des nouveaux pays membres, entre les grandes firmes ouvertes au capital étranger et le tissu national de PME, de manière à éviter un dualisme facteur de fragilité, à fidéliser les grandes firmes qui s'installent et à favoriser une véritable diffusion des capacités entrepreneuriales dans l'ensemble du tissu socio-économique. Lorsque ces conditions ne sont pas suffisamment réunies, les complémentarités productives entre anciens et nouveaux pays membres peuvent se transformer en des conflits d'intérêt – l'arbitrage entre des localisations en fonction des coûts comparés et des surcapacités sectorielles à résorber à l'échelle continentale.

4.4. La lente et tortueuse gestation d'une politique industrielle renouvelée

L'irréversibilité du déclin industriel est clairement un danger et, pour le dépasser, l'industrie a besoin d'imagination ! Une industrie étroitement couplée avec les services rendus aux clients, de la conception à la maintenance ; en interaction permanente avec les chercheurs, les enseignants et les formateurs ; une industrie propre s'inscrivant dans la réponse active aux besoins environnementaux ; et misant, *via* le dialogue social de branche et d'entreprise, sur la cohésion professionnelle des collectifs de travail et leur capacité d'anticipation. Comme ce n'est pas de l'ordre de la génération spontanée, il n'est pas surprenant qu'après sa mise sous l'éteignoir dans les années 1990, la politique industrielle fasse l'objet d'un retour en grâce, aussi bien à l'échelle européenne que nationale. Mais le passage à l'acte réussi reste difficile : ce ne sera pas le remake de la politique industrielle des trente Glorieuses.

4.4.1. Déchéance et renaissance de la politique industrielle en Europe

Le besoin d'une dimension européenne de la politique industrielle

Dans les années 1990, il n'était pas très facile d'être audible sur la politique industrielle. Pourtant, les études sérieuses ne manquaient pas, en particulier les travaux de l'équipe communautaire d'économie industrielle alors rassemblée à la Commission autour d'Alexis Jacquemin. Cette équipe posait la question suivante : comment relayer les politiques nationales sectorielles par un couplage communautaire entre politique technologique et politique de la concurrence afin d'inciter les entreprises européennes à un positionnement plus offensif dans la compétition mondiale (par exemple par l'abaissement des barrières à l'entrée dans les secteurs neufs) ? L'idée était que les politiques sectorielles à dominante nationale, passant par la promotion de « champions nationaux », constituaient des stratégies de « confrontation » qui n'avaient plus guère d'avenir dans les conditions contemporaines d'interdépendance technologique mieux gérées par un fonctionnement convenablement régulé des marchés. Les critères et lieux d'application des politiques industrielles devraient être désormais des opérations, des projets ou des territoires plutôt que des groupes industriels « nationaux ». En dépit de la reconnaissance explicite par le traité de Maastricht de l'intérêt

communautaire pour une industrie européenne compétitive, ces esquisses n'ont pas été vraiment explorées et la politique de la concurrence a été laissée à sa logique interne.

Cette politique communautaire de la concurrence ne s'est pas constituée comme la synthèse de traditions nationales assez différentes, ni comme leur plus petit dénominateur commun, elle s'est imposée sur le mode du *primus inter pares*, renforcé par la primauté du droit communautaire. Elle a pris un poids dominant au sein des politiques communautaires sans être vraiment intégrée aux autres dimensions de l'action communautaire. Elle s'est intéressée aux enjeux de pouvoirs sur les marchés, ce qui est légitime, et a développé une logique de rapport de forces juridique, mais en étant peu attentive aux critères industriels. Elle s'est montrée peu intéressée par l'articulation à une action publique industrielle corrective et incitative, qui soit par exemple favorable (et pas simplement par exemption des règles ordinaires de la concurrence) à des coopérations entre entreprises permettant d'optimiser l'efficacité et l'usage de la recherche-développement. Le problème de la politique communautaire de la concurrence n'est pas qu'elle soit une politique de la concurrence, mais qu'elle soit ou qu'elle ait été autiste. Il y a aujourd'hui dans les cercles communautaires la conscience du besoin d'une articulation plus équilibrée entre politique industrielle et politique de la concurrence. Dans la communication de la Commission de mars 2005 sur les restructurations, politique de la concurrence et politique industrielle étaient traitées de manière équilibrée. La dernière communication de la Commission sur la politique industrielle, en octobre 2012, témoigne de la poursuite de ces efforts³⁹.

Pour qu'il s'agisse cependant d'autre chose que d'une incantation, le couplage entre, d'une part, la relance et l'approfondissement du marché intérieur européen, vigoureusement entrepris par le commissaire Barnier, et l'affirmation résolue de politiques industrielles communes apparaît décisif, mais c'est loin d'être acquis⁴⁰. Le marché intérieur est l'espace pertinent d'action pour nombre d'entreprises françaises et leur stratégie, en matière d'implantations géographiques, doit en tenir compte.

Le changement de nature de la politique industrielle

Le dirigisme industriel des trente Glorieuses entendait maîtriser par le haut la cohérence de l'économie nationale au sein de l'économie mondiale, en particulier par la recherche volontariste d'un équilibre jugé souhaitable entre les différentes activités. Aujourd'hui, la politique industrielle ne relève plus uniquement ou principalement d'une action publique unilatérale qui rationalise l'organisation productive et le contour des groupes en vue de grands programmes bénéficiant de financements publics massifs. C'est une action publique plus ciblée sur la correction des défaillances du marché (externalités de R&D par exemple) et sur l'incitation à l'engagement dans la compétition (politique de standardisation, soutien à l'innovation et à la diffusion des technologies). Cette action publique compose avec l'initiative des entreprises et des acteurs sociaux plus qu'elle ne s'impose à eux. Le succès industriel, sanctionné par le marché, dépend de la qualité de l'organisation interne (efficacité des processus de production) et externe des entreprises (interactivité avec l'environnement, densité des réseaux de recherche-développement,...). Lorsque cette organisation a une dimension non marchande, comme le fait que la technologie soit un bien « non-rival », c'est-à-dire appropriable, sans exclusion *a priori*, par plusieurs partenaires simultanément, les politiques publiques ont un rôle à jouer, puisque chaque acteur privé peut être réticent à trop

³⁹ A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2012) 582, 10 October 2012.

⁴⁰ Voir à cet égard les propositions de Philippe Herzog, conseiller spécial auprès du commissaire Barnier, *Une stratégie industrielle européenne fondée sur la coopération*, 2012, <http://www.confrontations.org/fr/nos-publications/confrontations-europe-la-revue/1551-hors-serie-une-strategie-industrielle-europeenne-fondee-sur-la-cooperation>

supporter les coûts d'investissements qui profiteront aussi à ses concurrents. Ces politiques peuvent encourager à des coopérations inter-entreprises qui visent à organiser et gérer en commun tout ou partie d'un projet afin d'en maximiser les avantages attendus. La politique industrielle européenne pourrait avoir pour vocation privilégiée d'inciter au développement de coopérations entre entreprises communautaires, afin de renforcer les centres d'excellence et d'assurer la diffusion des savoirs technologiques.

4.4.2. À l'échelle nationale : des essais à transformer

Les politiques publiques, à l'échelle nationale et communautaire, ont pour responsabilité d'inciter les entreprises à incorporer dans leurs anticipations et leurs projets une perspective de développement solidaire et durable. Elles ont à passer d'une posture défensive, qui peut être nécessaire ou inévitable (aides aux secteurs et emplois vulnérables, allègements de charges pour les emplois peu qualifiés), à une posture offensive qui mise sur la capacité d'innovation et sa diffusion dans le tissu socio-économique afin que la création d'emplois s'en trouve impulsée⁴¹. À cet égard, les rapports élaborés à la demande des autorités publiques dans les années 2000 ne sont pas restés sans effets : on peut considérer qu'une série d'initiatives prises par les pouvoirs publics en porte la marque, qu'il s'agisse de la mise en place des pôles de compétitivité ou de l'extension du crédit impôt-recherche.

Les recommandations formulées par le rapport Fontagné-Lorenzi du CAE visaient à accompagner les stratégies des entreprises par une action publique appropriée, qui contribue à améliorer leur efficacité. Il s'agissait d'impulser une meilleure spécialisation vers les industries hautement qualifiées, en favorisant l'émergence de territoires propices aux réseaux d'entreprises et d'organismes de recherche, notamment par la labellisation de « pôles de compétitivité ». Le développement d'outils financiers incitatifs à l'innovation, spécialement en direction des petites entreprises, et la promotion de la culture scientifique et technologique faisaient l'objet d'une attention particulière. Le statut de la « société européenne » était considéré comme un appui juridique à la constitution d'entreprises d'échelle européenne capables de relancer l'innovation industrielle.

Les recommandations du rapport Beffa étaient plus ciblées sur une proposition précise : la définition et la mise en œuvre de Programmes Mobilisateurs pour l'Innovation Industrielle, PMII. Il s'agissait d'une réévaluation de la notion de grand programme industriel. Ces programmes avaient vocation à identifier des projets associés à un marché en développement, de taille européenne ou mondiale, et comportant une forte composante d'innovation technologique. L'horizon devrait être de cinq à quinze ans. Les PMII devaient bénéficier d'un appui public jouant un rôle assurantiel et incitatif en vue de fédérer les entreprises, grandes et petites, et les acteurs, notamment les laboratoires scientifiques, associés au projet. Les modalités financières prises par cet appui public, subventions dans la phase amont puis avances remboursables pour le développement préconcurrentiel, étaient définies de manière compatible avec les règles européennes. Le portefeuille de ces programmes devait être géré par une Agence de l'Innovation Industrielle, suffisamment dotée en ressources pour disposer des compétences nécessaires et jouer rapidement un rôle d'impulsion. Ce portefeuille devait être suffisamment large pour diversifier et mutualiser les inévitables risques liés à l'effort d'innovation. L'agence a été effectivement créée par décret en août 2005. Elle a été dissoute le 1^{er} janvier 2008 pour être intégrée à OSEO (qui aujourd'hui va rejoindre la nouvelle Banque Publique d'Investissement).

Une série d'initiatives prises par les pouvoirs publics depuis le début du quinquennat de Nicolas Sarkozy jusqu'à aujourd'hui témoignent d'une écoute effective des messages portés

⁴¹ Sur l'enjeu des politiques publiques, on peut se référer au numéro spécial de la *Revue de l'OFCE*, (2005), « Attractivité, délocalisations et concurrence fiscale », sous la direction de J.-L. Gaffard, n°94, juillet.

par ces rapports : l'émulation autour des pôles de compétitivité (même si la qualité et l'équilibre de la sélection des pôles ne vont pas de soi) ; le rôle joué par le Fonds Stratégique d'Investissement, sous l'égide de la CDC, et la mise en place en cours de la Banque Publique d'Investissement ; l'esquisse, avec les États Généraux de l'Industrie et aussi, le Grenelle de l'environnement, d'une politique renouvelée de filières.

C'est plutôt l'efficacité de la mise en œuvre de ces recommandations qui mérite aujourd'hui évaluation. Le fait qu'un nouveau rapport, le rapport Gallois⁴², fasse de nouveau, quelques années après, un constat inquiet de la désindustrialisation française alerte sur la difficulté d'une action efficace et pérenne, capable de renverser le cours de cette désindustrialisation. Pour Louis Gallois, la carence de compétitivité de l'économie française concerne aussi bien l'industrie que les services, ainsi que leur interaction ; elle cumule les facteurs prix et hors-prix, lorsque la pression compétitive sur les marges handicape le financement par les entreprises d'investissements élevant la gamme de leurs produits (en termes d'innovation, de qualité, de service) ; elle témoigne d'un manque de solidarité, au sein des filières, entre grandes entreprises et sous-traitants (à la différence de l'Allemagne) et d'un manque d'engagement d'actionnaires à long terme ; elle révèle en conséquence une fragilité du « camp de base » national des entreprises, qui favorise la délocalisation de filières entières plutôt que celle, bien choisie, de segments partiels de la chaîne de valeur, qui peut contribuer à sa compétitivité d'ensemble. Louis Gallois suggère de conditionner le soutien aux grandes entreprises par leur engagement en faveur d'une meilleure solidarité avec leurs sous-traitants. Le fait que la tendance à la désindustrialisation et à la perte de compétitivité soit dotée d'une grande inertie est un argument fort en faveur d'un « choc de compétitivité », prôné par le rapport Gallois et repris par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi annoncé par le gouvernement, début novembre 2012.

Ce choc est constitué par un paquet de mesures complémentaires, avec le Crédit d'Impôt comme mesure phare, qui ont vocation à faire masse critique pour exercer des effets tangibles et rapides en faveur d'activités industrielles vulnérables ou émergentes. Il ne s'agit pas cependant d'une simple « dévaluation fiscale », fusil à un coup qui peut difficilement avoir la récurrence des dévaluations monétaires par lesquelles la France remettait périodiquement les compteurs de sa compétitivité à zéro jusqu'aux années 1980. Ce paquet a vocation à traiter de manière cohérente les handicaps qu'affronte l'économie française, particulièrement ses PME : l'accès aux ressources financières et aux fonds propres (la BPI peut être un outil précieux) ; l'adaptation du système des prélèvements fiscaux et sociaux dans une direction incitative à la compétitivité industrielle ; l'appui résolu à l'innovation et à la consolidation des entreprises innovantes ; la pérennisation des dispositifs fiscaux incitatifs en cette direction.

L'effort en faveur de la viabilité et du développement d'activités répondant aux besoins des marchés européens et mondiaux doit être doté d'une grande continuité : pas d'avenir industriel sans territoires vivants aptes à fixer des activités à haute valeur ajoutée parce qu'ils disposent, dans un contexte de fort renouvellement démographique, d'une main-d'œuvre jeune et compétente attirée par les métiers industriels, par les conditions de travail et de rémunération attachés à ces métiers.

4.4.3. Le dialogue social comme ressource de la politique industrielle ?

Louis Gallois souligne le manque de productivité du dialogue social, qui fonctionne trop comme un théâtre reproduisant des jeux de rôle épuisés. Il prône en conséquence l'inclusion de représentants des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises. L'une des dispositions actées par les partenaires sociaux dans l'accord conclu le 11 janvier 2013 va dans cette direction, au-dessus d'un certain seuil de taille. Il s'agit d'associer davantage et en

⁴² Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

amont ces représentants à la définition stratégique de l'intérêt industriel commun. L'examen de l'usage productif du Crédit d'impôt peut constituer un pertinent exercice d'apprentissage pour progresser en cette direction.

La politique industrielle n'est pas le domaine le plus conflictuel entre organisations patronales et syndicales. Les syndicats pouvaient trouver leur compte dans les grandes restructurations industrielles offensives de l'époque de l'impératif industriel et, au cours de la dernière décennie, le rapport Beffa a reçu un accueil plutôt positif de la part des organisations syndicales. Mais, sur des sujets parents de la politique industrielle, comme les restructurations, le dialogue social est difficile et la négociation interprofessionnelle est en échec récurrent depuis de nombreuses années. La difficulté à articuler l'anticipation des changements productifs et la gestion prévisionnelle des emplois au sein d'un dialogue social préventif et décentralisé, sur un espace pertinent (le secteur, le groupe et ses sous-traitants, le bassin d'emploi...) fait partie de la complexité du dossier. L'accord conclu entre partenaires sociaux le 11 janvier 2013 peut constituer une ouverture intéressante si la flexibilité supplémentaire des ajustements productifs qu'il offre aux entreprises s'accompagne d'une association plus précoce et effective des représentants des salariés à la définition de la stratégie des entreprises. Une restructuration réussie est de l'ordre du conflit explicité et maîtrisé, qui force l'accouchement d'un véritable projet, en associant une effective mutation industrielle et de véritables reconversions professionnelles. Si les accords de méthode et, désormais, les accords d'entreprise majoritaires favorisent un processus préventif et négocié, ils peuvent constituer le cadre pour l'émergence de tels projets, concernant le devenir de l'entreprise et celui du territoire, encadrant les parcours individuels, sans miser sur leur disqualification silencieuse.

Il y aurait là un point d'appui pour l'action publique, sans que celle-ci soit systématiquement appelée à la rescousse pour suppléer à la défaillance de la négociation mais pour que son rôle soit conçu comme la mobilisation de dispositifs institutionnels et financiers, qui facilitent l'initiative conjointe des acteurs sociaux. Dans l'accord du 11 janvier 2013, le rôle dévolu à l'administration, plutôt qu'au juge, pour homologuer un plan social, pourrait être conçu en ce sens. Cette action publique et un dialogue social de nature plus stratégique devraient se nourrir réciproquement. Les aventures industrielles du XXe siècle, spécialement en France, n'ont pas été simplement le fait de grands capitaines mais ont su mobiliser une fierté ouvrière, qui a été un facteur essentiel de la réussite de ces aventures et qui en a fait un patrimoine collectif. L'époque a certes changé. Mais la relance d'une ambition industrielle ne se fera pas sans la mobilisation de nouvelles générations de salariés hautement qualifiés et compétents, aptes à affronter le caractère mouvant des structures productives. Cela signifie aussi que les acteurs sociaux, syndicaux en particulier, ne doivent pas être tenus à l'écart de l'évaluation, y compris préventive, des stratégies industrielles, au travers de modalités de gouvernance appropriées. L'excellence industrielle ne relève pas simplement de bonnes interactions entre les élites du monde des entreprises, de la recherche, de la finance et des institutions publiques mais se joue largement dans la mise en accord de la vision stratégique des directions d'entreprise avec les motivations individuelles et collectives des salariés.

Bibliographie

Aubert A. et Sillard P. (2005), « Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française », *Document de travail G2005/03*, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE, 2005.

Beaujolin-Bellet R., Lerais F., Paucard D. (2012), « Les modes de gestion des restructurations : quoi de neuf ? », *Revue de l'IRES*, n°72, 2012/1.

Beffa J.-L. (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au Président de la République, La Documentation française, 2005.

Bruggeman F., Gazier B., Paucard D. (2012), « Affronter les restructurations d'entreprise, propositions pour une démarche unifiée », *Revue de l'IRES*, n°72, 2012/1.

Commission européenne (2012), *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2012) 582, 10 October 2012.

Crozet M., Fontagné L. (2010), « L'internationalisation des entreprises : une analyse microéconomique de la mondialisation », *Economie et Statistique*, n° spécial 435-436, 2010.

Demmou L. (2010), « Le recul de l'emploi industriel en France de 1980 à 2007, ampleur et principaux déterminants : un état des lieux », *Economie et Statistique*, n°438-440, 2010.

Fontagné L., Lorenzi J.-H. (2005), *Désindustrialisation, délocalisations*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation française, 2005.

Fontagné L., Toubal F., *Investissement direct étranger et performances des entreprises*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation française, 2010.

Gaffard J.-L. (sous la direction de) (2005), « Attractivité, délocalisations et concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, n°94, juillet 2005.

Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

Herzog P. (2012), *Une stratégie industrielle européenne fondée sur la coopération*, <http://www.confrontations.org/fr/nos-publications/confrontations-europe-la-revue/1551-hors-serie-une-strategie-industrielle-europeenne-fondee-sur-la-cooperation>, 2012.

Lefournel J. (2004), « Les délocalisations d'activités tertiaires dans le monde et en France », *Analyses Economiques*, n°55, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, novembre.

SESSI (2008), « Les implantations à l'étranger des entreprises industrielles françaises. Entre délocalisations et conquête de nouveaux marchés », *Le 4 pages de statistiques industrielles*, n°246, SESSI, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, mai 2008.

Sweeney S. (2005), *Relocation of production and industrial relations: the United States, Meeting on Industrial Relations in EU, USA and Japan*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, London, 24-25 november 2005.

Tejada, R.L. et Swaim, P. (2004), « Trade adjustment costs in OECD Labour Markets : How big is the problem and how should Policy Makers respond to it », *EAP contribution to the TASAP*, OECD, December 2004.

5. LE RÔLE DES TRANSFORMATIONS TERRITORIALES FRANÇAISES

Jacky Fayolle

Cette partie synthétise, en mêlant leurs apports, plusieurs publications récentes d'auteurs engagés depuis longtemps dans la réflexion et l'action sur les dynamiques territoriales, avec l'intention d'en repérer les implications possibles pour la (re)localisation envisageable des activités industrielles sur le territoire français.

5.1. La transformation historique des dynamiques territoriales

Les trois premières décennies d'après-guerre sont les années d'une unification taylorienne du territoire économique français, *via* la décentralisation industrielle et l'aménagement du territoire sous l'égide centralisée des grandes entreprises porteuses de la production de masse et de l'État planificateur. Cette évolution impulse la diffusion de la croissance sur l'ensemble du territoire, mais elle a peut-être comme contrepartie, dès ce moment, la minoration du rôle des PME autonomes, sources d'une croissance endogène des territoires.

Les trois décennies qui suivent voient la croissance se resserrer autour des grandes zones métropolitaines, qui s'affirment comme foyers de croissance, et la remontée d'inégalités territoriales avec le décrochage ou la marginalisation de certains territoires. Les territoires à forte concentration ouvrière et industrielle deviennent particulièrement vulnérables, en particulier aux délocalisations, même si ces dernières n'ont qu'un rôle globalement minoritaire dans le mouvement de désindustrialisation.

La régulation de cette vulnérabilité passe plus par la redistribution publique des ressources que par la mobilité des personnes : les transitions professionnelles de l'industrie vers les services restent difficiles ; les obstacles à la mobilité géographique, matériels et culturels, restent lourds : l'attachement au territoire, même sinistré, n'engendre souvent qu'une mobilité de proximité.

Si le déclin de certains territoires est la contrepartie de leur structuration de longue période par les installations et traditions industrielles, l'entrée dans l'économie numérique mondialisée assouplit le déterminisme taylorien qui inscrivait auparavant le territoire dans la division du travail : face à l'accélération de la diffusion des informations et des savoirs, au raccourcissement du cycle de vie des produits et des technologies, le territoire peut révéler des capacités nouvelles à capter les flux de cette économie ou, au contraire, s'en trouver encore plus marginalisé.

5.2. La soutenabilité menacée de la partition entre territoires résidentiels tirés par la redistribution publique et les territoires productifs exposés à la concurrence internationale

Laurent Davezies (2012) a utilisé deux critères – la dépendance du revenu disponible brut des ménages par rapport aux ressources non marchandes, la dynamique nette des emplois au cours des années 2000 – pour proposer une partition suggestive du territoire français en quatre types de territoires : à dominante marchande ou non marchande ; dynamiques ou en difficulté.

Une vision instantanée et statique pourrait sembler rassurante : 20% de la population – ce qui est déjà beaucoup mais reste minoritaire – vit dans les territoires en difficulté, 8% dans ceux à dominante marchande (les territoires soumis à restructuration industrielle et ne disposant que

d'une main-d'œuvre médiocrement qualifiée) et 12% dans ceux à dominante non marchande (qui peuvent être « l'avenir » des précédents lorsque les licenciés d'hier deviennent les retraités modestes d'aujourd'hui).

80% de la population vit dans la France des territoires dynamiques, de type marchand et productif (36%) et de type non marchand (44%). Ce dernier groupe de territoires, le plus important en termes de population, constitue « l'économie résidentielle » qui tire largement ses ressources de la redistribution publique normale (par exemple les pensions versées aux retraités qui vont s'installer au soleil) et qui bénéficie donc aussi des stabilisateurs automatiques en temps de récession. La prospérité de ces territoires résidentiels est assise sur la redistribution publique, elle offre des marchés et des opportunités attractives aux entreprises (par exemple dans le domaine de la santé). De pair avec leurs ressources de tous ordres, ce sont des territoires accueillants pour les individus et les entreprises... tant que la redistribution publique assure cette prospérité.

Mais cette prospérité est-elle durable si la coupure s'aggrave avec les territoires productifs plus directement exposés à la concurrence internationale ? À la fois la dureté de l'exigence compétitive et les contraintes pesant sur la redistribution publique peuvent menacer l'équilibre qui s'est établi dans les décennies récentes entre la « France productive », source de croissance, et la « France résidentielle », plus soigneuse du développement : ne compter, pour l'avenir, que sur les actuels facteurs d'attractivité de la seconde pourrait s'avérer un calcul à courte vue.

La crise de 2008-2009, ses séquelles et ses répliques, portent avertissement à cet égard. Si la crise a été amortie par les stabilisateurs automatiques et les plans de relance initiaux, elle constitue un choc persistant non seulement sur les secteurs et les territoires déjà vulnérables, encore plus affectés, mais aussi pour des activités et des territoires jusque-là dynamiques. Si les métropoles ont plutôt bien résisté, elles ne sont pas intouchables. Les activités de services ont souffert plus que d'habitude. Des territoires apparaissant jusque-là relativement protégés connaissent une hausse prononcée du chômage dans la période récente⁴³.

Au-delà, la perte de capacité de la redistribution publique induira des arbitrages difficiles qui ne sont pas neutres à l'égard des équilibres territoriaux. La baisse des dépenses publiques affecte plus directement les régions qui en dépendent, la hausse des impôts pèse davantage sur les revenus primaires distribués en Ile-de-France. La tolérance à la mondialisation, *via* la mutualisation publique implicite des risques, risque l'érosion.

Le « redressement productif » suppose donc le renforcement de l'attractivité des territoires marchands et productifs envers des activités à haute valeur ajoutée, de nature industrielle comme servicielle, qui nourrissent la distribution primaire et secondaire des revenus en direction des ménages et des collectivités publiques. Même dans les territoires productifs menacés, la présence de métropoles actives peut être source d'entraînement (Lille pour le Nord par exemple).

⁴³ Cf. le dossier du quotidien Le Monde des 27 et 28 janvier 2013 : « La crise frappe de nouveaux territoires. Le chômage a explosé en 2012, notamment dans des bassins d'emploi relativement épargnés jusqu'à présent ».

5.3. Vers la métropole en réseau ?

Les trois dernières décennies ont vu l'affirmation des zones métropolitaines dans la dynamique de croissance. Si l'Île-de-France reste la région leader, sa domination est moins unilatérale : elle a particulièrement ressenti le choc récessif de 1993 et elle souffre, comparativement à d'autres métropoles régionales, de maux structurels mal traités (logement et transport). La polarisation métropolitaine de la croissance a cependant partout des conséquences, comme l'étalement urbain, dont la soutenabilité sociale et écologique fait problème. La dynamique de cette polarisation repose avant tout sur la capacité des zones métropolitaines à rassembler et proposer une offre de compétences attractive pour les entreprises. Cette attractivité doit s'apprécier à un niveau suffisamment fin : les différences, dans le profil des qualifications disponibles, s'atténuent plutôt entre les grandes régions tandis qu'elles peuvent se renforcer lorsque les territoires sont examinés en haute résolution. Le territoire performant sera plutôt un territoire pas trop spécialisé, apte à accueillir une variété d'activités et à favoriser, *via* notamment les compétences disponibles, des synergies parfois inattendues entre elles.

À cette polarisation métropolitaine des foyers de croissance, s'ajoute – sur un mode plus prospectif – la constitution du territoire national comme « métropole en réseau », idée chère à Pierre Veltz (« l'équivalent français de Shanghai et de Sao Paulo, ce n'est pas Paris, c'est la France », Veltz, 2012b). L'effet TGV n'est pas le moindre facteur de cette constitution, qui repose sur une armature logistique permettant une connexion fluide des foyers métropolitains. La capacité d'une ville ou d'une région urbaine à être partie prenante active de ce réseau métropolitain conditionne son attractivité. La domination parisienne n'est plus le problème de l'heure : il s'agit d'assumer le territoire français comme une « métropole distribuée », en jouant les complémentarités et les synergies. Les atouts parisiens sont de l'ordre du bien collectif.

Si cette manière de concevoir le devenir du territoire national reste encore quelque peu métaphorique, c'est parce que les institutions ne sont pas à la hauteur de cette transformation qui s'affirme pourtant dans les faits et les comportements. Pierre Veltz dénonce ainsi « l'étrange et toxique mélange de jacobinisme résiduel et de décentralisation confuse qui caractérise l'état actuel du pays ». L'émiettement des pouvoirs et la sédimentation des instances, qu'il s'agisse de la France dans son ensemble ou de la seule région parisienne, nourrissent les défaillances urbaines. Cette immaturité institutionnelle mine la clarté et la portée des politiques d'attractivité. La réorganisation institutionnelle autour de grandes agglomérations plus démocratiquement et efficacement gérées et de régions dotées de pouvoirs plus opérationnels paraît une orientation raisonnable, dont la faisabilité politique est indéterminée à horizon tangible.

La propension d'un territoire précis à la (re)localisation d'activités industrielles et de services liés dépend ainsi de ses caractéristiques et ressources propres (notamment son offre de compétences) mais aussi de sa capacité de connexion aux foyers de croissance métropolitains et aux ressources qu'ils concentrent (on pourrait imaginer mesurer des « indices de connexion » territoriaux). L'organisation institutionnelle française n'est cependant sans doute pas aujourd'hui la plus apte à faire valoir ces avantages propres et comparés.

5.4. La fin du déterminisme territorial ? La morphologie flexible des réseaux productifs et des chaînes de valeur

La vulnérabilité affecte particulièrement les firmes commercialisant des produits standardisés, aisément substituables, même lorsqu'elles bénéficient un temps d'un avantage oligopolistique. Les territoires qui dépendent de ces firmes sont aussi rendus vulnérables, notamment lorsque les process sont intensifs en main-d'œuvre. C'est le cas pour les vieux territoires industriels déclinants mais aussi pour des territoires d'industrialisation plus récente : pour prendre un exemple étranger, le changement rapide des rapports de force concurrentiels dans l'industrie moderne des télécommunications produit la ruine de l'ex-leader Nokia, qui affecte très directement ses sites industriels et leurs territoires d'implantation en Finlande. « Ce ne sont plus les gros qui écrasent les petits, mais les rapides qui évincent les lents » (Veltz, 2012b).

La flexibilité productive et marchande, la capacité d'apprentissage rapide, l'aptitude à la relation de service, l'adaptabilité à la demande et à sa variété font partie des avantages dont peut se prévaloir une firme dans les conditions concurrentielles d'une économie mondialisée et numérisée. La combinaison avec la mobilisation de ressources durables issues du territoire, les compétences en premier lieu, peut fonder la pérennité du succès territorial. Mais ce couplage d'un territoire et d'une firme semble plus aléatoire que ne l'était la dynamique spatiale des vagues d'industrialisation antérieures, qu'elle soit liée à la disponibilité de matières premières et énergétiques et à l'intégration verticale (du charbon à l'acier, à Saint-Etienne ou au Creusot) ou au volontarisme politique (le textile à Lodz, l'aéronautique à Toulouse, les télécom à Lannion).

Ce couplage n'est bien sûr pas un pur aléa, mais il est paramétré par certaines variables – par exemple le poids des opérations en face à face dans les process – dont la maîtrise relève davantage des compétences techniques et relationnelles directement incorporées aux acteurs industriels eux-mêmes : ils pourraient les exercer ici comme ailleurs. Le territoire imaginaire saura donc entretenir les effets positifs d'agglomération (la connexion aisée et fructueuse avec les centres de R&D et avec les pôles de compétitivité, par exemple) pour fixer l'entreprise par des coûts de sortie dissuasifs, tout en respectant sa liberté d'établissement. Aider l'entreprise à mesurer à temps ces coûts, si elle est tentée par la sortie, peut relever d'une action publique bien ciblée.

La morphologie flexible des réseaux professionnels et des chaînes de valeur articule différentes fonctions et segments, dont la logique de localisation n'est pas uniforme. Ainsi, les firmes pharmaceutiques combinent souvent un gros centre de R&D bien et stratégiquement localisé et des segments dispersés de fabrication, sans exigence territoriale spécifique. Les opérations routinières sont aisément délocalisables, celles dont l'efficacité repose sur la qualité de la communication de proximité entre des interlocuteurs sont plus sensibles au choix pertinent de la localisation et aux coûts de sortie. La chaîne de valeur combine des fonctions centralisées et des segments délocalisables, si bien que la maîtrise logistique joue un rôle clef pour sa cohérence d'ensemble. Le facteur coût propre à chaque segment productif est un argument fort mais partiel pour le choix de sa localisation. Les logiques organisationnelles pèsent lourd pour décider de la compétitivité des systèmes de production et d'échange que mettent en œuvre les entreprises internationalisées : les erreurs et déceptions associées aux choix de localisation font partie des risques, lorsque ces logiques sont défaillantes.

La capacité à capter et fixer les segments stratégiques de certaines chaînes de valeur, et à ne pas seulement accueillir des implantations réversibles, est un critère discriminant entre des territoires dont les dynamiques peuvent diverger à long terme, au vu de la qualité et de la solidité des implantations qu'ils accueillent : la croissance précaire et réversible n'est pas le développement endogène et cumulatif (nombre de pays et de régions de la zone euro, en forte

croissance jusqu'à la fin des années 2000, peuvent en témoigner). On pourrait attendre des politiques publiques qu'elles aident à passer de l'attractivité à ce développement endogène, en incitant à la création de ressources durables et accessibles.

5.5. La scénarisation des dynamiques industrielles et territoriales

Le travail prospectif coordonné par Gilles Le Blanc sur les dynamiques industrielles et territoriales dans le cadre de l'exercice *Territoires 2040* sous l'égide de la DATAR prend en compte les mutations présentées précédemment. Il privilégie certains facteurs conditionnant le cours que peuvent prendre ces dynamiques dans les décennies à venir. Ces facteurs, qui influent sur les choix de localisation et qui font apparaître de possibles bifurcations, sont ici très succinctement énoncés :

- L'accès aux marchés globaux versus la préférence aux circuits courts (en fonction de paramètres commerciaux, logistiques, écologiques).
- L'incitation à une offre imaginative combinant biens et services pour répondre à une demande plus exigeante en variété et en différenciation (tant qu'ils sont prospères, les territoires de la « France résidentielle » sont ainsi porteurs de ce type de demande).
- Une globalisation de l'effort de R&D qui combine les innovations de produit, de design et de marketing et qui peut aboutir, ou non, à la colocalisation des activités de R&D et de production.
- L'offre locale de compétences, dans un contexte de vieillissement démographique qui raréfie, toutes choses égales par ailleurs, les ressources en main-d'œuvre industrielle qualifiée.
- Les coûts matériels, salariaux, sociaux et environnementaux entrant en ligne de compte dans le calcul économique afférent aux choix de localisation, compte tenu des évolutions attendues des taux de change avec les pays concurrents.

L'exercice prospectif mobilise ces ingrédients pour proposer quatre scénarios prospectifs énonçant des trajectoires qualitativement différentes pour le destin industriel du territoire français (ci-dessous) : les logiques de localisation s'en trouvent profondément influencées. Elles ne sont donc pas aujourd'hui prédéterminées.

Tableau 15. Les espaces de la dynamique industrielle : synthèse des scénarios

		SCÉNARIOS			
		Reconstruction industrielle verte	Effervescent	Citadelles	Alter industrialisation
COMPOSANTES	Géographie	Grands ensembles régionaux	National	Petit nombre de territoires	National et fragmenté
	Dynamique et cohérence	Croissance industrielle renouvelée autour d'innovations environnementales et sociales en réponse aux nouvelles demandes sociétales	Innovation permanente dans de nouvelles formes d'organisation, d'entités de petite et moyenne taille, se recomposant en continu, très mobiles en termes de produits, de marchés, de salariés	Polarisation extrême des activités productives avec spécialisation sectorielle, produit, et géographique autour de grandes entités, marginalisation du tissu de PME	Remise en cause des logiques de croissance et de consommation, réorientation des activités productives sur une base locale pour satisfaire les aspirations des consommateurs/citoyens
	Acteurs clés	Groupes, start-ups, collectivités, associations	Réseaux, entreprises-projet, investisseurs, État	Grands groupes globaux, régions	Territoires, structures associatives et d'économie sociale, politiques
	Impact sur les territoires	Rôle nouveau des territoires dans l'expérimentation de solutions adaptées aux caractéristiques locales ; importance de la proximité, des formations et de la R&D	Capital humain et financier, facteur critique dans la création continue d'activités nouvelles ; importance de l'animation locale de l'effervescence	Très forte polarisation (métropoles) ; Concurrence accrue pour les investissements et la main-d'œuvre ; Forte spécialisation	Probables divergences territoriales (confits ?) ; Tensions nationales/systèmes locaux différenciés ; Nouvelles dynamiques locales autocentrées
Enjeux principaux		Différenciation des offres, financement, nouvelles fragmentations spatiales	Relations de travail, capacité d'animation locale du territoire	Compétitivité mondiale (territoires citadelles), accès aux biens (autres)	Consolidation d'industries « locales », repli territorial

Source : G. Le Blanc (2012).

Parce que les dynamiques industrielle et servicielle sont aujourd'hui intimement associées, leur inscription territoriale devrait faire l'objet d'un effort prospectif conjoint. La méthodologie d'analyse et de prospective territoriale développée par Mouhoud (2010) dans le cas des services mérite d'être étendue à l'industrie. Cette méthode renouvelle l'analyse et la classification des activités de services en s'efforçant de mesurer plus rigoureusement leur propension à « l'échangeabilité » et à la « délocalisabilité ». Les facteurs d'ancrage territorial de ces activités (accès aux ressources, effets d'agglomération, proximité du marché) sont examinés attentivement. La typologie conséquente des services est mobilisée pour caractériser le degré de vulnérabilité ou de performance des territoires en fonction, notamment, de leur spécialisation dans les différentes catégories de services.

Bibliographie

Davezies L. (2012), *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, La République des idées, Seuil, 2012.

Le Blanc G. (2011), « Les espaces de la dynamique industrielle – état des lieux et problématiques », *Territoires 2040*, n°3, DATAR, 1^{er} semestre 2011.

Le Blanc G. (2011) « Les espaces de la dynamique industrielle – processus et scénarios », *Territoires 2040*, n°4, DATAR, 2^e semestre 2011.

Mouhoud E.M. (2010), *Economie des services et développement des territoires*, DATAR, la Documentation française, 2010.

Veltz P. (2012a), *Des lieux et des liens, essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Éditions de l'Aube, 2012.

Veltz P. (2012b), *Paris, France, Monde, Repenser l'économie par le territoire*, Éditions de l'Aube, 2012.

6. L'IMPACT DES AIDES PUBLIQUES

Nicolas Fleury

6.1. Introduction : localisation d'activités sur un territoire et aides publiques, de quoi parle-t-on ?

Les aides publiques en lien avec la localisation des activités regroupent principalement les subventions à l'investissement ou à l'emploi (par exemple en allégeant le coût du travail ou par la fiscalité en général) mises en œuvre par les pouvoirs publics, centraux ou locaux, et qui influent à des degrés divers sur la localisation des entreprises. La décision de localisation est habituellement approchée par le choix d'investissement direct d'une entreprise dans une zone du monde, dans un pays de cette zone, et dans une région à l'intérieur de ce pays (Coeuré et Rabaud, 2003 ; Mayer et Mucchielli, 1999). Si on s'intéresse à l'effet des aides publiques et de leur aspect incitatif sur la localisation des entreprises, on peut distinguer (i) les aides plutôt « généralistes » qui exercent un effet principalement sur les coûts des entreprises et qui participent du différentiel d'attractivité entre deux territoires (qu'ils soient continentaux, nationaux, infra-nationaux...), (ii) les aides plus spécifiques (et plus ou moins zonées) et qui vont avoir un impact passant par une « fixation » plus ou moins forte des activités économiques sur un territoire. Cette partie revient sur ces deux types d'aide. On présente ensuite les principaux résultats de la littérature économique existante sur l'effet des aides publiques sur la localisation (ou la relocalisation) des entreprises. Enfin, une dernière partie expose la conditionnalité pouvant être apportée à la délivrance des aides.

6.2. Aides « généralistes » versus aides à « effet de fixation » des activités

6.2.1. Les aides « généralistes »

L'effet des aides publiques « généralistes » sur la localisation au sein d'une zone définie au niveau national ou infra-national passe par la fiscalité et par un contingent d'aides qui agissent sur le coût du travail et la compétitivité (au sens large) d'une entreprise. En particulier, le coût du travail et la fiscalité de manière générale vont en effet avoir des effets incitatifs sur les entreprises pour rester ou s'implanter sur un territoire plutôt qu'un autre quand ces conditions sont effectivement plus avantageuses, ou considérées comme telles. Mais les conditions d'attractivité dépassent cependant ce qu'on entend habituellement par le coût du travail ou la compétitivité⁴⁴ : il faut y rajouter les infrastructures, l'abondance des qualifications présentes sur le territoire, ou encore la qualité de vie, les facteurs de stabilité politique..., soit l'ensemble des facteurs qui rendent un territoire plus attractif qu'un autre.

La grande majorité des aides publiques, c'est-à-dire toutes les aides de l'État, ainsi que l'ensemble des aides des collectivités territoriales participent de l'attractivité du territoire national et/ou plus particulièrement de certains bassins locaux. Le recensement exhaustif des aides publiques aux entreprises dépasse le cadre de ce document⁴⁵, mais sont tout particulièrement concernés les dispositifs de contrats aidés ou d'exonération de charges sur

⁴⁴ Voir par exemple *Tableau de bord de l'attractivité de la France*, Edition 2012, par Ministère de l'Economie et des Finances-DATAR-CAS-AFII (2012).

⁴⁵ Se référer par exemple à la base de données *Sémaphore* recensant les aides existantes au niveau infra-national : département, commune... (voir <http://semaphore.cci.fr/>).

les bas salaires. Le récent *crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*⁴⁶ (CICE) instauré par le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » (novembre 2012) et formalisant une des grandes propositions du Rapport Gallois⁴⁷ s'inscrit dans cette mouvance d'aides, même s'il ne correspond pas à une baisse directe des charges sociales.

6.2.2. Aides à « effet de fixation » des activités sur un territoire

Il s'agit des aides zonées ou des aides spécifiques qui présentent une connotation « locale » mais plus largement de toutes les aides qui ont un impact local fort, en favorisant des effets de fixation des activités sur un territoire, en générant le renforcement de « filières » d'industries et/ou de services, en favorisant les « clusters » d'activités, en développant les partenariats entre laboratoires de recherche et entreprises industrielles appliquant les technologies développées. L'effet de l'aide publique sur la localisation passe ainsi par la fixation ou la concentration *durables* sur un territoire d'une entreprise et des activités connexes ou complémentaires.

Certaines aides régionales peuvent correspondre à cette typologie, dans la mesure où elles correspondent à des dispositifs pérennes qui permettent de différencier un territoire spécifique par rapport à d'autres. La spécificité et le montant des aides peuvent rendre un territoire « attractif », mais la pratique des conseils généraux ou régionaux (« leaders » sur les questions économiques au niveau politique local) peut également influencer et/ou renforcer cette attractivité⁴⁸. Certaines aides étatiques spécifiques agissent plus particulièrement sur la fixation territoriale d'activités économiques. Parmi celles-ci, on retiendra l'ARI (aide à la réindustrialisation), les aides liées à la R&D, et la PAT (prime d'aménagement du territoire).

L'aide à la réindustrialisation

Créée suite aux États Généraux de l'Industrie de 2010, l'aide à la réindustrialisation⁴⁹ (ARI, originellement « prime à la relocalisation ») correspond à des avances remboursables des investissements productifs (jusqu'à 40 % voire 60%). Elle est en partie financée par le Grand Emprunt de 2010 à hauteur de 200 millions d'euros. Elle a pour objectif principal de favoriser les projets structurants qui, par leur ampleur, peuvent contribuer à la réindustrialisation. Elle exige des conditions d'éligibilité, notamment en termes de bonne santé financière et d'effort d'investissement et de création d'emplois. Le dispositif a été reconduit jusqu'à fin 2013 avec de légers ré-aménagements⁵⁰ (DGCIS, 2013). Le dispositif se présente comme suit dans sa version récente (ARI2) : pour les PME, l'investissement doit être supérieur à 5 millions d'euros assorti de la création d'au moins 25 emplois et, pour les grandes entreprises, supérieur à 50 millions d'euros avec la création d'au moins 100 emplois ; les PME doivent assurer le

⁴⁶ Ce crédit d'impôt calculé à partir de la masse salariale brute de l'entreprise (hors salaires supérieurs à deux fois et demie le smic) s'élèverait au total à 20 milliards d'euros sur deux ans, « avec un allègement de 10 milliards dès la première année, et de 5 milliards supplémentaires chacune des deux années suivantes ».

⁴⁷ Voir Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, Rapport au Premier ministre*, 5 novembre 2012.

⁴⁸ Ainsi, au Conseil d'Orientation de l'Emploi (saisi sur la thématique des *aides publiques en faveur de l'emploi*) en novembre 2012, des fonctionnaires du Conseil Régional de Picardie ont présenté le mode d'intervention de la Région auprès des entreprises : celui-ci a été récemment modifié à travers la création d'un 'contrat d'appui et de développement' (CAD). Suite à une réflexion sur la notion de « guichet », ce nouveau mode d'intervention a permis selon ce témoignage de passer d'une philosophie de guichet (catalogue d'aides) à une logique plus « partenariale » (suivi dans le long terme des entreprises, signature de conventions) qui a renforcé l'attractivité de la région (et amélioré l'appréciation de l'impact de l'aide apportée sur le développement régional).

⁴⁹ Elle succède aussi à l'initiative du « Crédit d'impôt relocalisation » mis en place en avril 2005 par le gouvernement Raffarin, sans succès. Cette mesure s'appliquait pour les entreprises ayant délocalisé en dehors de l'espace économique européen entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2006 et qui relocalisaient en France (calculée à partir des dépenses de personnel relatives aux emplois créés ou bien à partir des dépenses d'investissement). Son taux était variable selon la zone de relocalisation (définie par rapport à la PAT) et la taille de l'entreprise.

⁵⁰ L'ARI 2 considère comme cibles privilégiées les industries émergentes et les « *relocalisations d'activités industrielles* ». L'ARI 2 peut maintenant « accompagner les entreprises en situation de retournement devant procéder à une restructuration financière concomitante à un plan d'investissement pour assurer leur redressement. (...) Un double plafonnement a été également instauré : pas plus de 100 000^e d'aides pour chaque emploi créé et un montant maximum de l'ARI fixé à 10M€.

maintien des investissements et des emplois créés, 3 ans après la réalisation du programme ; les grandes entreprises doivent porter cette obligation sur 5 ans, et les filiales de groupe ont l'obligation de maintenir les effectifs consolidés du groupe en France pendant toute la durée du programme d'investissement. Sur une cible initiale de l'ARI1' de 40 projets pour 2 000 emplois créés, 44 projets ont été lancés, et ont permis de créer au moins 2 600 emplois (DGCIS, 2013). Le coût de ce dispositif reste cependant élevé. Il n'existe pas encore de véritable évaluation de cette politique d'aide.

Les dispositifs favorisant la R&D

Le dispositif des pôles de compétitivité : la politique des Pôles de Compétitivité sous leur forme actuelle a été introduite fin 2004. Ces pôles correspondent à des zones labellisées et regroupant « *des entreprises, des centres de formation et des centres de recherche d'un même secteur d'activité pour dégager des synergies et élaborer des projets innovants* ». Ils bénéficient d'un régime fiscal particulier et de subventions publiques. Les évaluations de 2008 et 2012⁵¹ ont montré des résultats jugés positifs pour ces pôles, pérennisés⁵² (voir l'encadré page suivante présentant des éléments de discussion sur le lien relocalisation-clusters). En particulier, l'effet sur l'emploi des chercheurs s'élèverait à 20 000 embauches (source : DGCIS). Ces effets sur l'emploi, en pratique, sont facilités par les partenariats entreprises-laboratoires qui localisent de fait l'activité sur le terrain (car dans le contrat de R&D, il n'est pas possible de spécifier la localisation de l'activité). Le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de novembre 2012 souhaite réorienter les pôles de compétitivité vers « *les produits et services à industrialiser* ».

Le crédit d'impôt recherche : existant depuis 1983 mais renforcé et simplifié en 2008, le crédit d'impôt recherche (CIR) est une aide étatique calculée en fonction du niveau de dépenses de R&D de l'entreprise, qui prend la forme d'une déduction de l'impôt sur les sociétés⁵³. Après le rapport de l'Inspection Générale des Finances de 2010 présentant les évaluations alors existantes du dispositif et recommandant sa stabilité⁵⁴, le CIR sous sa forme actuelle est désormais sanctuarisé. Son coût reste cependant très élevé puisqu'il correspond à un budget d'environ 4,5 milliards € annuels au début de la décennie 2010. La France est actuellement « *le premier pays de l'OCDE pour la part de la dépense privée de R&D financée par une aide publique* » (IGF, 2010). Plusieurs travaux récents se sont attachés à évaluer l'impact du dispositif actuel de CIR ou des anciens dispositifs existant : Cahu *et al.* (2009/2010) étudient l'impact macroéconomique de la dernière réforme du CIR à l'horizon 2020 par rapport à un scénario de référence et évaluent *ex ante* les besoins du secteur privé à

⁵¹ L'évaluation menée par BCG et CM International (2008) souligne notamment que sur les 61 pôles d'alors, 58 ont atteint partiellement ou totalement les objectifs de la politique. L'évaluation par le groupement BearingPoint, Erdyn et Technopolis Groupe (2012) montre notamment que « *La dynamique installée par les pôles attire des adhérents de plus en plus nombreux (+50% entre 2008 et 2011), et notamment des PME et des grands groupes* ». Par ailleurs, le rapport souligne également que « *1 300 entreprises rapportent que l'adhésion aux pôles leur a permis de créer des emplois, 1 000 entreprises indiquent un effet sur le maintien des emplois* ». Certaines des critiques les plus récurrentes à ces dispositifs incluent notamment : (i) le fait que les dispositifs n'entraînent pas nécessairement des 'innovations' (un des objectifs principaux de la politique), et (ii) le nombre élevé de pôles actuellement sur le sol français, là où certains pourraient être privilégiés afin d'y concentrer les moyens.

⁵² L'effet plus général des clusters en termes de bénéfices économiques (productivité, innovation, salaires...) reste cependant très discuté dans la littérature internationale et ne fait pas l'objet de consensus (e.g. Duranton, 2011).

⁵³ Les anciennes formes de dispositif de CIR concernaient l'accroissement des dépenses de R&D engagées jusqu'en 2003. À partir de 2004, une partie du CIR était basée sur le volume des dépenses de R&D.

⁵⁴ Inspection Générale des Finances, *Mission d'évaluation sur le crédit d'impôt recherche*, Rapport N°2010-M-035-02, septembre 2010. Ce rapport conclut à un effet supérieur à l'unité du CIR en termes de dépenses supplémentaires de R&D des entreprises. Il s'agit d'un effet d'additionnalité : la subvention entraîne un supplément *net* de dépense privée par rapport à la situation où il n'y aurait pas de soutien public.

25 000 nouveaux chercheurs sur la période 2008-2020⁵⁵. Mulkay et Mairesse (2011) trouvent que le CIR a permis de réduire le coût de la R&D privée d'environ 47%. Sur la base de simulations, les auteurs montrent que la réforme de 2008 aurait permis d'augmenter le capital R&D de 20% et surtout que « *l'effet global sur la R&D dépasse après 5 ans l'augmentation de la dépense fiscale du CIR* ». Duguet (2012) se focalise sur la période 1993-2003 et montre que l'effet *minimum* d'un euro de CIR accordé par l'État se traduit par une dépense des entreprises d'un peu plus d'un euro en R&D, confirmant ce qui semble être un effet d'additionnalité du CIR. De tels effets sont aussi trouvés dans les travaux internationaux sur des dispositifs similaires, en volume ou en accroissement⁵⁶.

Clusters, pôles de compétitivité et re-localisation : éléments de discussion

Un pôle de compétitivité est la combinaison de centres de formation d'entreprises innovantes et de laboratoires de recherche

Au sens institutionnel, un 'cluster' désigne un groupement moins précis qu'un pôle de compétitivité mais structuré institutionnellement plus ou moins formellement. Les gains les plus souvent admis des clusters se mesurent en termes d'innovation, de productivité ou de « compétitivité » locale (e.g. Belleflamme et al., 2000; Darnon, 2006; Duranton et al. 2008; DGCIS, 2011). Ces éléments peuvent favoriser l'attractivité de la zone de rayonnement des pôles de compétitivité, notamment pour les investissements directs à l'étranger, mais pour des firmes bien particulières si on se réfère à la définition d'un pôle de compétitivité (Hatem, 2006). Par extension, et plus spécifiquement, on peut penser que les clusters ou pôles peuvent inciter certaines entreprises qui se relocalisent à s'installer dans leur zone d'attraction. Mais la présence du pôle peut-il être un choix déterminant dans une décision de relocalisation sur le territoire national ?

L'attractivité d'un pôle peut passer par le niveau de R&D, le type de compétences

Ces différents éléments peuvent jouer sur les dé/re-localisations :

- ⇒ Niveau de R&D /compétences : selon le niveau et le type des compétences (création d'un bassin de main-d'œuvre spécialisée) des travailleurs présents ou en développement dans son périmètre (Centre d'analyse stratégique, 2008; Groupe Alpha et Geste, 2008; Maury, 2008), un pôle ou un cluster peut jouer sur l'attractivité en faveur de certains types d'entreprise (fort besoin de qualifications élevées ou non, type de compétences recherchées...).
- ⇒ Les clusters/pôles favorisent la *division verticale du travail* et l'*incorporation par les firmes des compétences des partenaires et fournisseurs* (Groupe Alpha et Geste, 2008).
- ⇒ *Secteur concurrentiel ou non ?* Des évolutions technologiques ou à fort contenu innovant peuvent être nécessaires face à la concurrence. Un cluster à niveau modéré de R&D ou d'innovation pourrait-il être plus porté sur le « Made in France » pour se différencier ?

Fluidité du marché du travail local

Les pôles de mobilité régionaux, les plates-formes d'innovation ou les 'zones' où intégrant des dispositifs de 'GTEC' facilitent la mobilité locale du facteur travail par le prêt de main-d'œuvre, la mobilité interne et externe, ou le regroupement de marchés du travail jusque-là distincts. Par exemple, le pôle Imaginove fédère des filières d'activité auparavant séparées (jeux vidéo, cinéma-audiovisuel, multimédia interactif et films d'animation) dans un même marché du travail (Centre d'analyse stratégique, 2008; Groupe Alpha et Geste, 2008; Noël, 2008). De plus, les plates-formes d'innovation qui servent à mutualiser les ressources matérielles mutualisent également les compétences entre entreprises et laboratoires de recherche (DGCIS, 2011). L'intérêt pour les entreprises potentiellement re-localisatrices est une bonne identification des compétences et des qualifications existantes sur le territoire visé.

On doit noter que, souvent, le pôle de compétitivité complète ou se superpose à une structure existante

- ⇒ Le pôle reste un réseau parmi d'autres. Par exemple, le pôle français Minalogic est complété par la présence dans la zone d'un PRES (pôle de recherche et d'enseignement supérieur) et d'un RTRA (réseau thématique de recherche avancée) avec des implications de chacune des structures dans les autres, notamment dans les conseils d'administration (Groupe Alpha et Geste, 2008).
- ⇒ Le Pôle peut se fonder dans un ensemble plus grand, comme l'illustre le projet GIANT regroupant notamment le CEA, Minalogic, et deux autres pôles (Tenerrdis et LyonBiopôle).

Un dispositif de clusters/pôles ne constitue pas l'alpha et l'omega d'une politique d'attractivité d'un territoire (local ou national)

Un certain nombre de questions sur la pertinence d'une politique d'aide aux politiques de pôles ou de clusters se doivent d'être soulevées, tout particulièrement si on interroge leur impact ou lien avec les re-localisations :

- ⇒ Les clusters peuvent être sources d'inefficacités : en particulier, la trop grande concentration de certains secteurs dans la zone (par définition) qui fait qu'un pôle reste souvent dans un domaine professionnel très circonscrit (Groupe Alpha et Geste, 2008), l'augmentation des rentes foncières (phénomène courant), le faible partage des gains de productivité engendrés par le cluster en faveur des salariés... Y a-t-il donc une place pour l'action publique et sous quelle forme ?
- ⇒ Des clusters se forment naturellement, et ce dans tous les secteurs, comme le montre le travail de Duranton et al (2008) sur des industries définies selon la NAF 60 au niveau des départements ou des zones d'emploi (la concentration géographique n'est pas l'apanage de secteurs à forte composante technologique). Les clusters doivent-ils donc être encouragés ou initiés, et pour quels secteurs ?
- ⇒ Comme pour la politique industrielle, se pose la question des secteurs à favoriser pour la 'mise en grappes'. Favoriser le maintien et la concentration de certains secteurs peut s'avérer contre-productif quand ils sont exposés au déclin, comme l'illustre le cas du déclin des (anciens) clusters industriels (Duranton et al, 2008). D'autre part, les entreprises les plus high-tech regroupées en cluster *semblent être les plus mobiles* (Duranton et al., 2008, citant le travail de Arzaghi et Davis, 2005), ce qui pose une incertitude sur la pérennité de la re-localisation des entreprises potentiellement concernées.
- ⇒ L'impact structurant des IDE (et donc a fortiori celui des entreprises relocalisées) sur les pôles ou les clusters n'est pas du tout certain, comme l'entreprise qui vient s'implanter dans une zone peut par exemple être réticente à diffuser son savoir ou peut vouloir s'approprier les technologies disponibles au niveau local (Hatem, 2008).

⁵⁵ Il convient de noter que ce résultat est obtenu en extrapolant au nouveau dispositif les résultats de l'évaluation de l'ancien dispositif. Pour Askenazy (2011), agir ainsi revient à faire une erreur d'interprétation. Le rapport du Conseil des Prélèvements obligatoires (2009) note de même que l'évaluation a été « *menée sur l'ancien CIR, calculé en accroissement et avec un plafond* ». Pour Cahu et al. (2010), les résultats obtenus sur l'ancien dispositif restent valides sous le nouveau dispositif, en se rapportant à l'étude de Duguet (2008) qui établit que l'ampleur de l'effet du CIR est comparable sur la période 1993-2003 (CIR en accroissement) et pour l'année 2004 (introduction d'une part en volume). Ces débats confirment qu'une prochaine évaluation *ex post* du nouveau CIR est souhaitable.

⁵⁶ Par exemple, Klassen et al. (2004) trouvent sur les États-Unis pour la période 1991-1997 un effet de long terme de 2,96 \$ pour 1 \$ de subvention publique à la R&D. Un effet plus réduit, mais supérieur à l'unité, est trouvé pour le Canada dans cette même recherche. Se rapporter également aux études citées par IGF (2010).

- ⇒ La situation en termes de compétences, de croissance, de niveau (mondial/national) des pôles existants fait qu'il est très difficile d'évaluer l'impact des dispositifs des pôles de compétitivité. La réplication peu aisée d'expériences à succès comme celle de la Silicon Valley souligne la limite des politiques volontaristes de formation de clusters.
- ⇒ Plus généralement, la politique de pôles ou de clusters ne constitue pas la seule politique ou source d'attractivité d'un territoire, loin s'en faut (qui passe aussi par les infrastructures, niveau de formation de la population, qualité de vie...), de nombreux exemples pouvant être mobilisés pour le cas français (cf. le cas de l'automobile dans le Nord-Pas de Calais cité par Hatem, 2008). Une politique de cluster (privilégiant l'efficacité) nécessite d'avoir une vision claire des objectifs attendus, étant donné qu'elle peut s'opposer à des politiques d'équité (par exemple par le dispositif de PAT).

Le dispositif Oseo-BPI : l'aide apportée par Oseo se rapporte au financement des investissements, de prêts ou de garanties sur prêts (création ou accompagnement) de PME innovantes en termes technologiques, avec des éléments sectoriels (*de facto*, ou bien « volontaires » comme pour le cas des éco-industries). La Banque publique d'investissement (BPI, regroupant le fonds stratégique d'investissement relative aux PME et ETI et la CDC entreprise) créée à la toute fin 2012 se substitue au dispositif Oseo et augmente les moyens proposés pour l'accompagnement des entreprises.

La Prime d'Aménagement du Territoire

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est un dispositif étatique d'aides directes à l'investissement créée en 1982 « *pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national* » (Cour des Comptes, 2012). La PAT s'adresse à toutes les entreprises pour des programmes d'investissement dans certains secteurs d'activité⁵⁷. Ces aides à l'investissement sont subordonnées au maintien de l'investissement ou de l'emploi (5 ans/3 ans pour les PME). Le montant de la prime s'échelonne entre 15 000 € et 25 000 € par emploi permanent créé ou concerné par la reprise. Une PAT « Recherche Développement Innovation » (PAT RDI) existe également et correspond à une subvention d'investissement accordée pour le développement de la recherche dans des entreprises, avec des taux d'aide variant selon le type de programme et la taille de l'entreprise⁵⁸. La PAT représente annuellement un budget de l'ordre de 40 millions par an et reste très critiquée sur ses résultats. Le rapport annuel de la Cour des Comptes de 2012 y consacre son chapitre 3 et revient notamment sur ses objectifs (attractivité du territoire *versus* aides aux régions en difficulté), ainsi que sur l'impact réel sur les zones en difficulté et sur l'emploi⁵⁹. Il note en particulier « *l'absence d'évaluation des opérations financées* ». L'impact du volet recherche de la PAT est également jugé, par le rapport, trop limité et trop orienté vers les pôles de compétitivité (où existent déjà des dispositifs spécifiques de soutien à la R&D).

6.2.3. Les aides européennes

Certaines aides européennes visent également à rendre plus attractifs ou à soutenir certains territoires en difficulté de manière plus ou moins durable, comme le FEDER (Fonds européen de développement régional) ou le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural). Il existe un fonds européen spécifique pour soutenir les travailleurs licenciés du fait du commerce international (au sens large) : le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Ce dispositif de subvention ne joue pas de pouvoir attractif direct sur les territoires, car il cherche d'abord à corriger certains des effets les plus néfastes de la mondialisation. La mise en place de ce dispositif peut être demandé, sous conditions, par un État membre dans

⁵⁷ Les secteurs concernés étant : « *Industrie manufacturière, production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution, négoce de gros, transports et entreposage, information et communication, activités financières et d'assurance, informatique, R&D, services aux entreprises.* »

⁵⁸ Les programmes de R&D ou d'innovation éligibles sont ceux permettant : (i) la création nette de 20 emplois permanents ou, (ii) un investissement de recherche d'au moins 7,5 millions d'euros.

⁵⁹ « La prime à l'aménagement du territoire : une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée ».

certains cas, dont celui explicitement mentionné de « *délocalisations d'entreprises vers des pays tiers* »⁶⁰. Les mesures financées peuvent être par exemple une aide à la recherche d'emploi, l'aide à l'emploi indépendant, des compléments de revenus d'activité temporaires. La durée d'intervention du dispositif reste limitée à 24 mois.

6.3. Des effets bien incertains sur la localisation des entreprises et l'attractivité des territoires

La littérature empirique souligne l'importance de deux facteurs majeurs dans les choix de localisation des entreprises (Fontagné et Mayer, 2005 ; Head et Mayer, 2004 ; Crozet *et al.* 2004 ; Devereux et Griffith, 1998) : (i) la demande (potentiel de marché), et (ii) les externalités d'agglomération. Plus spécifiquement, la relocalisation (partielle ou totale) d'entreprises est motivée par de nombreux facteurs (se référer à la partie 1 de cette revue de littérature), mais dont les aides publiques ne font pas partie.

6.3.1. Des aides publiques en nombre pour des impacts controversés

Le développement de programmes d'incitation fiscale pour l'implantation des firmes multinationales est net à partir du milieu des années 1980 avec une concurrence croissante entre pays, phénomène concernant les pays de l'OCDE comme les pays les moins avancés (Coros, 2006)⁶¹. Au-delà de la concurrence entre les pays, une véritable surenchère des incitations fiscales peut ainsi se dérouler au niveau local (Madiès, 1999). Si l'efficacité des aides publiques sur les choix de localisation est remise en cause, les aides publiques peuvent favoriser les comportements opportunistes et attirer des entreprises « nomades », et donc entraîner des localisations (ou relocalisations) non pérennes. Selon Mouhoud (2006), les motifs courants de la relocalisation (échec de la délocalisation ou substitution de l'automatisation au travail) sont indépendants des aides publiques. Même l'amélioration de la compétitivité par les aides publiques serait insuffisante, la compétition sur les coûts avec les pays à bas salaires étant déjà perdue en France (voire dans certains pays européens)⁶². De ce point de vue, les choix de localisations pérennes ou plus particulièrement les relocalisations pérennes seraient « *liées à des motifs de compétitivité par l'innovation et non par les prix* ». Les aides ou les dispositifs favorisant la R&D ou l'innovation peuvent donc trouver une justification de ce point de vue. Par ailleurs, les aides publiques peuvent jouer un rôle pervers d'accroissement de la fragilité de certains territoires si les entreprises ou les secteurs ciblés aidés sont en difficulté (Mouhoud, 2006), les aides ne faisant que retarder « l'inéluctable ».

6.3.2. Les estimations économétriques des effets des aides publiques

La littérature empirique testant économétriquement l'impact des aides publiques sur les choix de localisation des firmes présente la plupart du temps des effets peu ou pas significatifs, mais semble aussi mettre en évidence des effets d'aubaine (*pour les effets évalués de dispositifs de soutien à la R&D, se référer à la partie 6.2.2.*). Ainsi, Hubert et Pain (2002) étudient les

⁶⁰ « Le licenciement, pendant une période de quatre mois, d'au moins 500 salariés dans une entreprise, y compris chez ses fournisseurs ou ses producteurs en aval; ou le licenciement, pendant une période de neuf mois, d'au moins 500 salariés, d'un secteur (défini au niveau de NACE 2) dans une région ou deux régions contiguës (définie au niveau de NUTS II); dans le cas des marchés de travail de taille réduite ou dans des circonstances exceptionnelles, le FEM peut intervenir même si les conditions d'intervention ne sont pas entièrement satisfaites, lorsque des licenciements ont une incidence grave sur l'emploi et l'économie locale. Le montant cumulé de l'aide attribuée dans des circonstances exceptionnelles ne peut excéder 15 % du montant annuel maximal du FEM. »

⁶¹ L'auteur cite également plusieurs cas concrets (Europe, Asie du Sud-Est, Amérique du Sud) où l'implantation des firmes a souvent joué la concurrence en subvention des pays d'accueil.

⁶² Théoriquement, la mesure pourrait modifier le différentiel de coût salarial seulement si l'entreprise procède à l'automatisation de l'assemblage. Mais beaucoup d'activités concernées par la délocalisation ne sont pas automatisables (Mouhoud, 2006).

déterminants des choix de localisation des entreprises allemandes en Europe de 1990 à 1996 et ne trouvent pas d'effets significatifs des aides publiques rapportées au PIB. Plusieurs études (Boldrin et Canova, 2001 ; Ferrer 1998 ; Martin, 1998 ; Crozet *et al.* 2004) trouvent peu ou pas d'effet des fonds structurels européens sur l'attractivité et la croissance. Cependant, Basile *et al.* (2008) mettent en évidence que les régions bénéficiant d'une forte masse de fonds structurels réussissent à attirer les IDE. Crozet, Mayer et Mucchielli (2004) ont examiné l'impact de la prime d'aménagement du territoire et trouvent un effet de l'aide significatif pour seulement trois pays d'origine des IDE⁶³ ; et dans ce cas, l'effet de l'aide publique semble marginal par rapport à d'autres déterminants de la localisation⁶⁴. Oukarfi et Larribeau (2006) étudient l'efficacité des aides publiques en faveur des créations d'entreprises sur le choix de localisation à partir de 3 régions françaises, et montrent que les mesures incitatives ont un impact différent selon le niveau de développement régional : les subventions augmentent significativement la probabilité de se localiser dans la région périphérique (avec un effet plus fort sur les secteurs de services). Par contre, ces aides publiques n'ont pas d'effet significatif en région « cœur » : cela soulignerait pour ce type de zone l'existence d'effets d'aubaine associés aux aides.

En dehors des dispositifs de soutien à la R&D qui semblent avoir une certaine efficacité et donc à même de jouer des effets de fixation de l'activité, les politiques d'aides publiques semblent donc rarement jouer de rôle incontestable sur la localisation d'activité.

6.4. La conditionnalité associée aux aides publiques

En imposant des conditions aux aides versées aux entreprises, l'État ou les pouvoirs publics locaux peuvent favoriser le maintien ou la création d'emploi, sur une période définie. Nous revenons sur les conditions d'attribution des aides, les limites aux engagements pouvant être demandés aux entreprises et sur l'effectivité des sanctions pouvant être portées le cas échéant. Selon leur effectivité, ces sanctions constituent un coût de sortie du « territoire » plus ou moins élevé. Elles permettent de limiter en partie les comportements d'entreprises « nomades »⁶⁵ migrant en fonction des aides, voire de leur venue à échéance⁶⁶.

6.4.1. Conditions d'attribution des aides

Comme le rappelle le rapport de 2006 du conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE)⁶⁷, « *de nombreux textes prévoient des conditions précises d'attribution et des procédures de contrôle* ». Si les textes concernant les aides des collectivités sont « *moins précis et moins prescriptifs* », les collectivités territoriales sont juridiquement fondées à imposer des conditions aux bénéficiaires de l'aide, notamment en termes d'emploi (création/maintien). En particulier, « *la jurisprudence a reconnu la possibilité et même la nécessité, en l'absence de texte, d'imposer des contreparties à l'aide accordée, par exemple en termes de création d'emploi* » (CE 3 novembre 1997, commune de Fougerolles, AJDA 1997, p. 1010).

6.4.2. Les limites aux conditionnalités

Il existe des limites assez claires aux engagements pouvant être demandés aux entreprises, de deux ordres : (i) *les conditions fixées doivent être en rapport avec les objectifs affichés des*

⁶³ Allemagne et Italie, et également la Belgique dans une seule spécification empirique.

⁶⁴ Devereux *et al.* (2007) trouvent des résultats similaires pour le Royaume-Uni.

⁶⁵ « La prime à la relocalisation n'est-elle qu'un leurre ? », Le Monde, par E.M. Mouhoud, 10 mars 2010.

⁶⁶ « *De nombreuses entreprises empochent les aides et quittent le territoire à l'approche de la fin de la période d'exonération des charges sociales ou fiscales* » (Mouhoud, 2006).

⁶⁷ Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques, Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 8 février 2006.

aides, pour les collectivités territoriales dans la limite de leurs compétences reconnues ; (ii) *des conditions même en rapport avec l'objectif des aides peuvent être sanctionnées en cas de manquement aux règles juridiques communautaires*. Le rapport du COE (2006) prend l'exemple d'un engagement sans limite de durée à ne pas délocaliser les établissements aidés : cela viole le droit d'établissement et de libre prestation des services. Donc, une condition de non-délocalisation prévue pour une durée limitée est acceptable ; sans limite, elle rentre en conflit avec ces autres droits.

6.4.3. Quelles sanctions possibles en cas de manquement aux engagements ?

Finalement, des sanctions peuvent éventuellement être portées en cas de manquement aux engagements. Mais, en ce cas, la récupération des aides lors d'un constat ex post n'est pas toujours évidente. Le rapport de 2006 du COE sur les aides publiques note qu'il n'existe pas de statistiques permettant de mesurer l'ampleur du phénomène. Il existe des clauses de remboursement pour certaines aides spécifiques liées à la localisation des activités (aides européennes à finalité régionale, certaines aides d'État ou les aides des collectivités territoriales). Afin d'éviter les comportements opportunistes d'entreprises, le rapport insiste sur l'intérêt de « *subordonner systématiquement le bénéfice de telles aides à la signature d'une convention précisant les engagements de l'entreprise, indiquant les conséquences à tirer du non-respect de ces engagements* »⁶⁸.

⁶⁸ En pratique, il peut être en effet difficile : de prouver que le comportement d'une entreprise est opportuniste (seul cas où le remboursement est justifié selon le rapport du COE de 2006 sur les aides publiques aux entreprises) ; de repérer une délocalisation ; de définir une proportionnalité entre l'ampleur de la délocalisation et le taux de remboursement de l'aide.

Bibliographie

Askenazy P. (2011), *Les décennies aveugles. Emploi et croissance 1970-2010*, Le seuil

Arzaghi M. et Davis J. (2005), « Spatial mobility and geographical concentration », Processed, US Census Bureau, 2005.

Basile R., Castellani D. et Zanzi A. (2008), « Location Choices of Multinational Firms in Europe : the Role of EU Cohesion Policy », *Journal of International Economics*, vol. 74(2), pp. 328-340, par, 2008.

BCG et CM International (2008), *Evaluation des pôles de compétitivité, Synthèse du rapport d'évaluation*, 18 juin 2008.

BearingPoint, Erdyn et Technopolis Groupe (2012), *Etude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité, Synthèse*, 15 juin 2012.

Belleflamme P., Picard P. et J.-F. Thisse (2000), « An economic theory of regional clusters », *Journal of Urban Economics*, 48(1), pp. 158-184.

Boldrin M. et Canova F. (2001), « Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies », *Economic Policy*, vol. 32(4), pp. 205-253, 2001.

Cahu P., Demmou L. et Massé E., (2009), « Les effets économiques de la réforme du Crédit d'impôt Recherche de 2008 », *Trésor Eco*, n°50, Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique.

Cahu P., Demmou L. et Massé E., (2010), « L'impact macroéconomique de la réforme 2008 du crédit d'impôt recherche », *Revue Economique*, vol. 61 (2), pp. 313-340, 2010.

Centre d'analyse stratégique (2008), « Les pôles de compétitivité : des pôles de compétences ? », *La note de Veille*, n°115, novembre 2008.

Coeuré B. et Rabaud I. (2003), « Attractivité de la France : analyse, perception et mesure », *Economie et Statistiques*, n° 363-364-365, pp. 97-127.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2006), *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006.

Conseil des Prélèvements obligatoires (2009), *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie mondialisée*, octobre 2009.

Coros G. (2006), *Trois essais sur les décisions de localisation et d'organisation des firmes multinationales*, Thèse de Doctorat en Sciences Economique, Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, 2006.

Cour des Comptes (2012), *Rapport public annuel*, février 2012.

Crozet M., Mayer T., et Mucchielli J.-L. (2004), « How do firms agglomerate ? A study of FDI in France », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 34(1), pp. 27-54, 2004.

Darnon (2006), « Pôles de compétitivité : des accélérateurs d'innovation », *Réalités industrielles*, février 2006, Annales des Mines, pp. 13-19.

Devereux M.P. et Griffith R. (1998), « Taxes and the location of production : evidence from a panel of US multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 68(3), pp. 335-367, 1998.

Devereux M.P., Griffith R. et Simpson H. (2007), « Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities », *Journal of Public Economics*, vol. 91(3-4), pp. 413-435, 2007.

DGCIS (2011), « Pôles de compétitivité : la moitié des projets de R&D aboutis ont débouché sur un produit ou un procédé de fabrication nouveau », *Le 4 pages*, n°10, janvier 2011, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services.

DGCIS (2013), « Aide à la réindustrialisation : reconduction d'un dispositif efficace », *La DGCIS & vous*, n°3, janvier 2013, Direction Générale de la compétitivité, de la concurrence, de l'industrie et des services.

Duguet E. (2008), « L'effet du crédit d'impôt recherche sur le financement privé de la recherche », étude réalisée pour le compte du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR).

Duguet E. (2012), « The effect of the incremental R&D tax credit on the private funding of R&D, an econometric evaluation on french firm level data, *Revue d'économie politique*, vol. 122(3), pp. 405-435, 2012.

Duranton G. (2011), « California Dreamin' : The Feeble Case for Cluster Policies », *Review of Economic Analysis*, vol. 3(1), pp. 3-45, 2011.

Duranton G., Martin P., Mayer T., Mayneris F. (2008), *Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?*, Cahiers du CEPREMAP, Editions ENS.

Ferrer C. (1998), « Patterns and determinants of location decisions by French multinationals in European regions », dans Mucchielli J.-L. (Ed.), *Multinational Location Strategy*, JAI Press, Greenwich, 1998.

Fontagné L. et Mayer T. (2005), « Determinants of Location Choices by Multinational Firms : A Review of the Current State of Knowledge », *Applied Economics Quarterly*, vol. 51, pp. 9-34, 2005.

Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, Rapport au Premier ministre*, 5 novembre 2012.

Groupe Alpha et Geste (2008), *Étude monographique sur les implications des pôles de compétitivité dans le champ de l'emploi, de la formation et des compétences*, octobre 2008, Paris.

Hatem F. (2006), « Pôles de compétitivité et attraction des investissements étrangers », *Réalités industrielles*, février 2006, Annales des Mines, pp. 24-28.

Head K. et Mayer T (2004), « Market potential and the location of Japanese investment in the European Union », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86(4), pp. 959-972, 2004.

Hubert F. et Pain N. (2002), « Fiscal Incentives, European Integration and the Location of Foreign Direct Investment », *NIESR Discussion Papers 195*, National Institute of Economic and Social Research, 2002.

Inspection Générale des Finances (2010), *Mission d'évaluation sur le crédit d'impôt recherche*, Rapport n°2010-M-035-02, septembre 2010.

Klassen K., Pittman J. et Reed M. (2004), « A Cross-National Comparison of R&D Expenditure Decisions : Tax Incentives and Financial Constraints », *Contemporary Accounting Research*, vol. 21(3), pp. 639-80, 2004.

Madiès T. (1999), « Compétition entre collectivités locales et politiques d'attraction des entreprises : quelques apports de l'économie industrielle à l'économie publique locale », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 5, pp. 999-1019, 1999.

Mairesse J. et Mulkay B. (2011), « Évaluation de l'Impact du Crédit d'Impôt Recherche », *Documents de travail du CREST*, n°2011-35, CREST-ENSAE, 2011.

Martin P. (1998), « Can regional policies affect growth and geography in Europe », *World Economy*, vol. 21 (6), pp. 757-774, 1998.

Maury C. (2008), « Formation et pôle de compétitivité », *Réalités industrielles*, mai 2008, Annales des Mines, pp. 67-73.

Mayer T. et Mucchielli J.-L. (1999), « La localisation à l'étranger des entreprises multinationales. Une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises en Europe », *économie et Statistique*, vol. 326-327, pp. 159-176, 1999.

Ministère de l'Economie et des Finances-DATAR-CAS-AFII (2012), *Tableau de bord de l'attractivité de la France*, Edition 2012, 2012.

Mouhoud E.M. (2006), *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, La Découverte, 2006.

Noël L. (2008), « Imaginove, un pôle de compétitivité globale », *Réalités industrielles*, mai 2008, Annales des Mines, pp.23-28.

Oukarfi S. et Larribeau S. (2006), « Efficacité des aides à la localisation », *Revue Economique*, vol. 57(3), pp. 541-552, 2006.

7. ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE MACROÉCONOMIQUE

Jacky Fayolle

Quelle information, de nature prospective, peuvent apporter sur les phénomènes de dé/re-localisation les exercices de projection macroéconomique de l'économie mondiale ? Il ne faut pas surestimer cette information car ces exercices n'isolent pas ces phénomènes au sein des mouvements globaux de capitaux entre régions du monde. En revanche, utilisés avec pertinence, ces travaux fournissent un éclairage sur la combinaison des facteurs d'offre et de demande qui influencent la croissance à long terme des différentes régions du monde et, donc, leur capacité d'attraction sur les entreprises. Cette partie résume des travaux du CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales), menés hier avec le modèle INGENUE et aujourd'hui avec le modèle MAGE.

7.1. Reconfiguration prospective de la démographie et de l'économie mondiales : retour sur les apports du projet INGENUE

Cette section résume certains apports des scénarios prospectifs tracés pour l'économie mondiale à l'aide du modèle INGENUE (*Modèle Inter-Générationnel et Universel*), mis au point à la fin des années 1990 conjointement par le CEPII et l'OFCE et qui a donné lieu, depuis lors, à une série de publications fournissant des éclairages sur les perspectives de l'économie mondiale. L'article de 2007, *Asian Catch Up, World Growth and International Capital Flows in the XXIst Century: a prospective analysis with the Ingenue 2 model*, auquel il est fait référence au long de cette section, garde, sous réserve d'examen attentif et critique, une pertinence plutôt renforcée par la crise ouverte en 2008 et ses suites.

Il convient d'insister sur la double caractéristique de ce type d'exercices :

- d'un côté, les scénarios proposés par INGENUE fournissent une vision prospective puissante des facteurs et des enchaînements qui vont reconfigurer l'économie mondiale dans les décennies qui viennent, avec la montée des régions émergentes. Sans fatalisme cependant : dans le scénario de référence d'INGENUE, à horizon 2050, les États-Unis mettent à profit leur dynamisme démographique maintenu pour retrouver et pérenniser un avenir plus « productif » que « rentier », à la différence du Japon et de l'Europe.
- de l'autre, il s'agit d'une prospective fragile, sujette à la mise en cause de ses hypothèses. En particulier la crise peut conduire à une redistribution des cartes entre puissances émergentes et développées plus rapide que ce n'est anticipé par le scénario de référence. Les États-Unis peuvent aussi éprouver davantage de difficultés à résoudre leurs difficultés structurelles, de nature financière et productive, que ce n'est supposé par ce scénario. Mais l'effort en cours des États-Unis en vue de réindustrialiser leur vaste territoire et d'y favoriser les relocalisations comme les implantations d'origine étrangère indique qu'il s'agit là d'un enjeu et non d'une fatalité déterministe.

Bibliographie partielle du projet INGENUE

- « Economie et démographie mondiales au XXI^e siècle : le nombre et le savoir », *L'Année de la régulation*, 2000.
- « INGENUE : une modélisation intergénérationnelle et universelle », in Les aspects financiers du vieillissement de la population, *Rapport du Conseil National du Crédit et du Titre*, Banque de France, 2001.
- « Vieillesse démographique et transferts internationaux d'épargne : premiers enseignements du modèle INGENUE », *Revue d'économie politique*, mars 2001.
- « L'avenir de nos retraites face à la globalisation financière: une exploration du modèle INGENUE », *Lettre du CEPII*, n°200, avril 2001.
- « Globalisation financière, vieillissement et convergence mondiale, une exploration de quelques scénarios », *Revue de l'OFCE*, n° hors-série, *La mondialisation et l'Europe*, mars 2002.
- « Incidences économiques, politiques et redistributives des réformes des retraites en Europe. Une exploration avec le modèle INGENUE », *Revue Economique*, Vol. 54, n° 4, juillet 2002.
- « A Long-Term Model for the World Economy », in *Market Imperfections and Macroeconomic Dynamics*, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- « Pension reforms in Europe: An investigation with a computable OLG world model », *Economic Modelling*, vol.24, 2007, 481-505.
- « Asian Catch Up, World Growth and International Capital Flows in the XXIst Century: a prospective analysis with the Ingenue 2 model », *Working Paper* 2007-01, CEPII, January 2007.
- « Demographic Uncertainty in Europe, Implications on macro-economic trends and pension reforms, An investigation with the INGENUE2 model », *Working Paper*, N°2008-22, CEPII, Octobre 2008.

7.1.1. La structure du modèle en résumé

La finalité d'INGENUE est d'explicitier, dans un cadre prospectif unifié, l'impact du vieillissement asynchrone de la population des différentes zones du monde et du rattrapage technologique des pays en développement sur les dynamiques de l'épargne et de l'investissement de chaque zone ainsi que sur les modalités d'équilibrage global entre épargne et investissement, de manière à évaluer le caractère « financièrement soutenable » des perspectives de croissance mondiale. L'attention est portée sur l'interaction entre le nombre et le savoir, entre les dynamiques démographiques et le rattrapage technologique. Il s'agit d'un modèle d'équilibre général calculable, à générations imbriquées, décrivant un monde en dix zones : Amérique du Nord, Amérique latine, Europe de l'Ouest, Japon, Europe de l'Est, monde Russe, monde Chinois, monde Indien, monde Méditerranéen, Afrique⁶⁹.

Dans chaque zone, il y a trois agents : les ménages, les entreprises et le secteur public.

Les ménages sont formés de 21 générations quinquennales (l'âge est le seul facteur d'hétérogénéité). Ils exercent leurs choix de consommation et d'épargne de chaque période en début de vie d'adulte, sur la base d'anticipations parfaites et de la maximisation d'une fonction d'utilité intertemporelle. Cette représentation obéit à un modèle du cycle de vie selon les trois âges de la vie : jeunes parents qui s'endettent, quadra-quinqua actifs et épargnants, retraités dépendants. Ce modèle constitue une sorte d'idéal-type de la rationalité dans une société salariale et concurrentielle : l'individu tient compte à la fois des déterminants anticipés de son profil de carrière et des bénéfices à attendre de l'évolution générale de l'économie. La stabilité structurelle du régime de croissance dépend de l'accord entre les anticipations des agents et les propriétés fondamentales de ce régime.

Trois variables principales rendent ainsi compte de l'épargne de la zone :

- La structure par âge de la population.
- Le taux de croissance de la productivité et de la population.
- L'importance du système de retraite par répartition

⁶⁹ Les régions dénommées par commodité dans la suite « Chine » ou « Inde » sont donc plus larges que les seuls pays correspondants.

L'offre d'épargne dépend ainsi de la croissance du revenu global mais aussi de l'histoire et de la structure de la population.

Le secteur public repose sur l'équilibre, à chaque période, d'une caisse de retraite par répartition, qui ajuste les taux de cotisation, en respectant deux paramètres institutionnels : l'âge légal de cessation d'activité et le ratio de remplacement entre retraite et revenu d'activité.

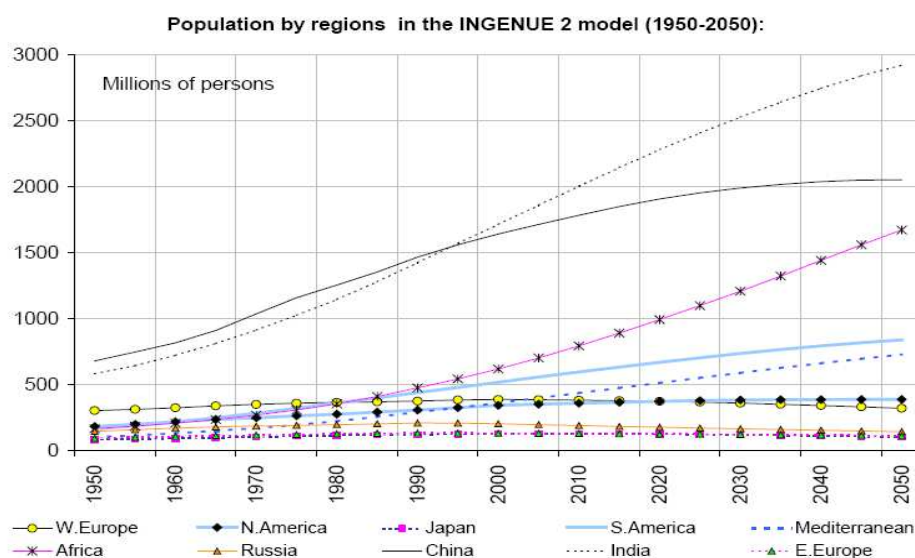
L'équilibrage des marchés du travail repose, dans chaque zone, sur des taux de salaire réel flexibles. Ceux-ci équilibrent l'offre de travail issue de la démographie et de l'âge de départ en retraite avec la demande de travail endogène émanant des entreprises. La production nationale de biens intermédiaires est réalisée à l'aide de capital et de travail. Une partie du bien intermédiaire de chaque zone peut être exportée. Le bien final domestique est le produit d'un agrégat entre bien intermédiaire domestique et importé. Le progrès technique exogène fait croître la productivité des facteurs en Amérique du Nord. La productivité des autres zones dépend des hypothèses de rattrapage sur cette zone leader.

Le marché mondial du capital est intégré mais imparfait : les pays endettés payent une prime de risque proportionnelle à leur exposition. Le taux d'intérêt réel domestique diffère ainsi du taux mondial.

7.1.2. Scénario de référence à l'horizon 2050

Le scénario mondial de référence à l'horizon 2050 illustre les rythmes inégaux de la transition démographique (le passage progressif de régimes élevés de natalité et de mortalité à des régimes bas), qui constitue le modèle de référence commun, à la fois universel et flexible, des dynamiques démographiques régionales. Les zones régionales connaissent des degrés d'avancement et des rythmes différenciés de cette transition démographique.

Graphique 8.

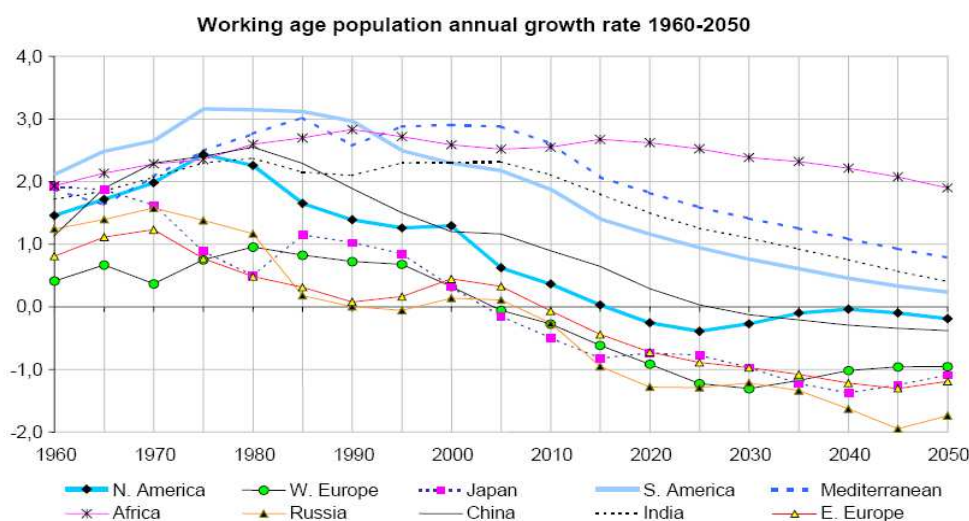


À l'horizon 2050 la communauté (hypothétique) du modèle de la transition ne signifie pas (encore) l'homogénéité des croissances démographiques : si la population chinoise est en voie de devenir stationnaire, la croissance de la population indienne reste prononcée et commence seulement à s'amortir, tandis que la population africaine prend le relais pour entraîner la croissance de la population mondiale. Compte tenu des structures par âge, il en résulte une

disparité croissante des ressources en travail, qui, à partir de la décennie 2010, se mettent à décliner dans les régions développées, rejointes bientôt par la Chine, tandis que la croissance de l'offre de travail reste largement positive, quoiqu'en ralentissement dans les zones émergentes.

Bien sûr, le découpage par zones reste (trop) agrégé. Il n'est pas inutile de remarquer, à ce stade, que les pays développés qui présentent une certaine résistance de leur dynamique démographique (les États-Unis mais aussi la France, ici fondue dans l'agrégat ouest-européen) manifestent plutôt une sensibilité forte aux délocalisations : ils disposent de ressources en main-d'œuvre qui les positionnent favorablement dans l'offre de travail à l'échelle mondiale, à condition que les ressources en capital soient disponibles pour mobiliser effectivement ces ressources.

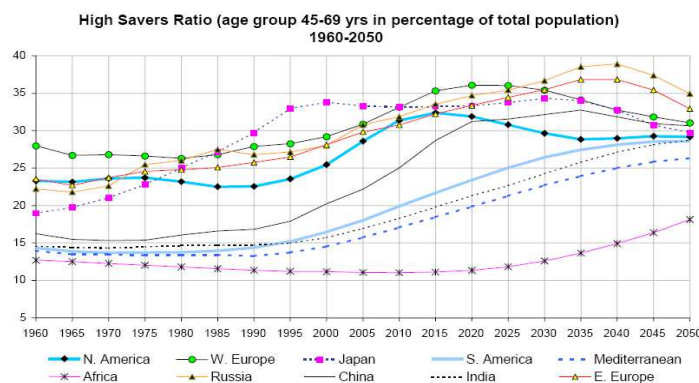
Graphique 9.



Source : INGENUE 2.

Les ressources en épargne sont en effet autrement localisées que les ressources en travail. L'importance de ces ressources est fondamentalement conditionnée par le poids des générations actives et épargnantes dans la population. Dans les pays ouest-européens, ce poids connaît un pic dans les décennies 2010-2020, avant que la poursuite du vieillissement n'entraîne la prépondérance des générations plus âgées de retraités, plutôt consommatrices qu'épargnantes : l'enjeu du bon usage de ces ressources potentielles d'épargne est donc cruciale pour l'avenir productif des pays européens.

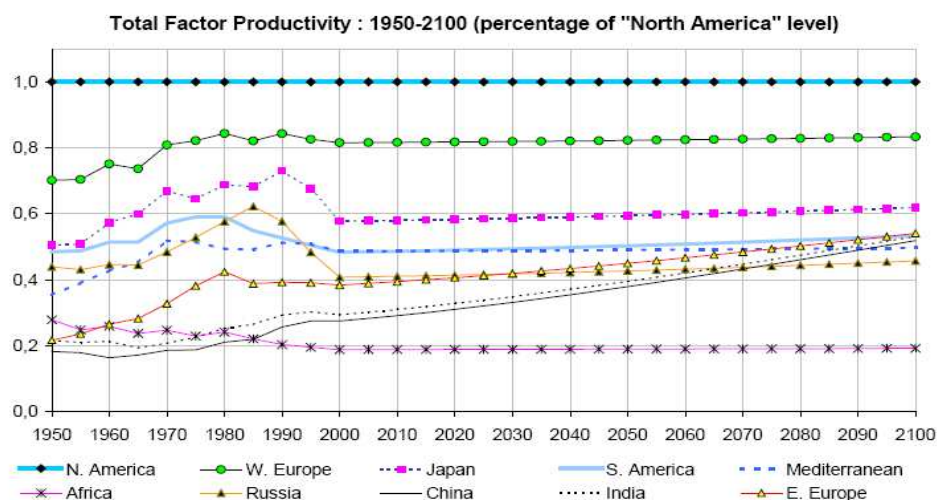
Graphique 10.



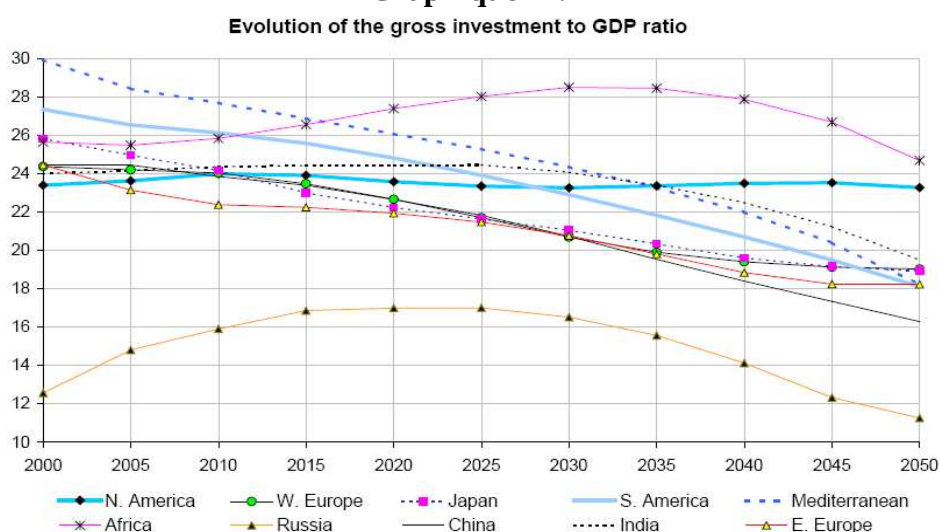
Source : INGENUE 2.

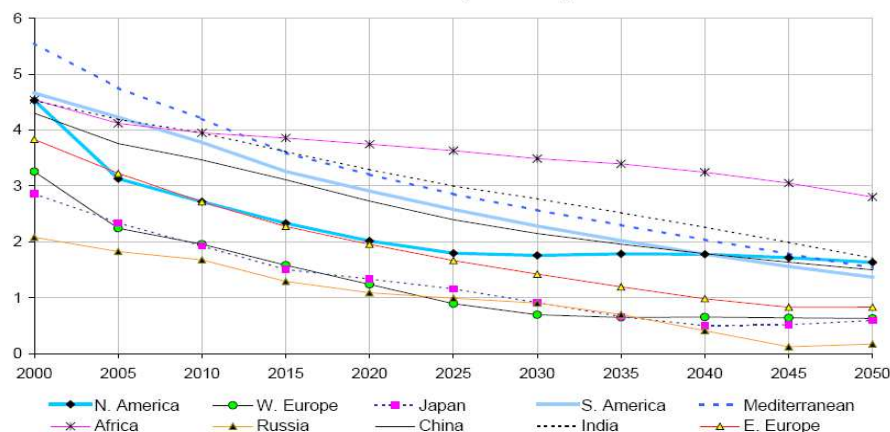
Se dessinent ainsi, entre les différentes zones, des opportunités d'échanges intertemporels bénéfiques : les pays vieillissant « par le haut » de la pyramide des âges (départ en retraite des générations du baby-boom et hausse poursuivie de l'espérance de vie), à population effective déclinante et à forte intensité capitaliste, peuvent avoir intérêt à transférer de l'épargne pour l'investir dans les pays vieillissant « à partir du bas » (avancement dans la transition démographique), à population active jeune et croissante et à faible intensité capitaliste : le rendement du capital s'en trouve élevé par rapport à ce qu'il serait dans les régions à forte épargne si elles restaient en autarcie financière. Les IDE qui concourent à équiper la main-d'œuvre jeune des pays émergents sont bénéfiques aux régions de départ et d'accueil en élevant le rendement de l'épargne disponible dans les régions de départ. De tels transferts de capitaux sont orientés vers la mise en valeur des ressources humaines des pays d'accueil par la diffusion et le partage des technologies.

L'efficacité de ces transferts de capitaux est conditionnée par la croissance envisageable de la productivité dans les régions en rattrapage. Cette croissance dépend de deux paramètres : la vitesse de diffusion des nouvelles technologies et la vitesse du rattrapage sur les leaders qui définissent la frontière du progrès technique (l'Europe, pour les régions voisines, ou les USA, pour le vaste reste du monde). La productivité globale des facteurs du leader américain est supposée croître à un rythme de 1,1% par an (1,65% pour la productivité du travail) au cours du XXI^e siècle. Si cette hypothèse est fondée, ce serait une confirmation du rebond américain après le long ralentissement de productivité des années 1970-1980 (et la confirmation, aussi, de la fin du rattrapage européen). Le bien-fondé d'une telle hypothèse est aujourd'hui fortement discuté par des auteurs qui rattachent la crise à un épuisement structurel et durable des gains de productivité dans les régions leaders : la frontière du progrès technique reculerait beaucoup moins aisément, en dépit des innovations, notamment dans les technologies de l'information et de la communication, qui ont impulsé temporairement la productivité américaine dans les années 1990. Le scénario INGENUE reste confiant dans la poursuite du progrès technique et de sa diffusion, ainsi que dans la capacité de rattrapage technologique des pays émergents, mais les niveaux relatifs de productivité restent encore fort différenciés à l'horizon 2050. Dans les deux majeures régions émergentes que sont la Chine et l'Inde, le niveau de productivité totale des facteurs ne serait encore que de l'ordre de 40% du niveau américain au milieu du siècle. Bien sûr, c'est un domaine où les hypothèses sont à réviser en fonction des dynamiques effectives. Des variantes par rapport au scénario de référence permettent en partie d'explorer cette question.

Graphique 11.

L'effort d'investissement localisé dans une zone va dépendre de sa capacité à satisfaire le taux de rendement marginal exigé par l'équilibrage global du marché des capitaux qui détermine le taux d'intérêt mondial, aux primes de risque près : celles-ci affectent les régions débitrices et correspondent à la dépréciation anticipée de leur taux de change réel nécessitée par l'équilibre à long terme des comptes courants. L'effort d'investissement sera plus élevé dans une région qui combine de fortes disponibilités en main-d'œuvre et un rattrapage technologique rapide. En conséquence, les zones privilégiées d'accumulation du capital se déplacent progressivement, au cours des décennies à venir, de la Chine vers l'Inde et l'Afrique. Dans ce scénario, on note cependant une stabilité remarquable de l'effort d'investissement américain, alors qu'il est régulièrement déclinant en Europe de l'Ouest. Cette localisation de l'effort d'investissement est logiquement associée à la différenciation des perspectives de croissance.

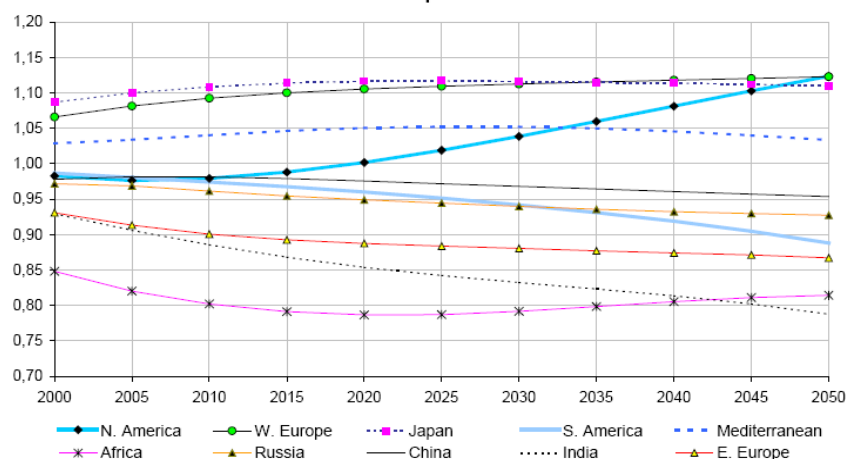
Graphique 12.

Graphique 13.**GDP Growth rate (2000-2050)**

Source : INGENUE 2.

Une région qui, assez longtemps, épargne plus qu'elle n'investit, devient créancière nette : elle peut vivre sur ses « rentes » et consommer ensuite plus qu'elle ne produit. Elle bénéficie de la diversification mondiale de ses placements dans les régions du monde à forte capacité d'expansion productive, ce qui évite la suraccumulation dans les actifs internes dont le rendement s'affaiblit.

Le Japon et l'Europe se mettent ainsi à vivre de leurs « rentes » à partir de la décennie 2010-2020, tirées des droits de propriété accumulés sur le capital mondial : leur « taux de propriété », qui rapporte la richesse totale de leurs ménages au capital installé en leur sein reste en permanence supérieur à l'unité⁷⁰.

Graphique 14.**Ownership Ratio**

Source : INGENUE 2.

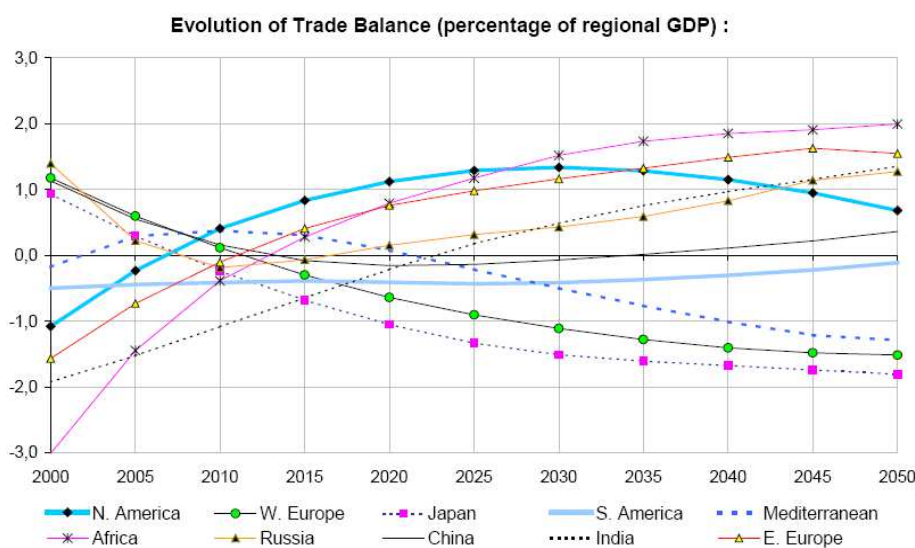
Mais ce n'est pas là une ressource éternelle, au fur et à mesure que le ratio de dépendance (le rapport des retraités à la population active) prend le dessus sur le ratio de haute épargne (le

⁷⁰ C'est évidemment une vision macroéconomique agrégée, quoique pertinente. Une grande entreprise multinationale à base française, qui possède des actifs à l'étranger, concourt ainsi à l'excès du taux de propriété national sur l'unité. Que les revenus qui en découlent bénéficient ensuite davantage aux actionnaires résidents qu'aux salariés résidents est la suite distributive de l'histoire... qui n'est pas explorée par INGENUE.

poids des générations actives et épargnantes). À partir de 2030-2040, l'âge relativement bas de la retraite, les taux de remplacement élevés et la hausse du taux de dépendance se combinent pour diminuer la capacité d'épargne des régions rentières. Leurs balances commerciales et courantes se dégradent progressivement, les balances courantes restant néanmoins positives sur la première moitié du siècle puisqu'elles bénéficient des revenus de capitaux. Il reste que le partage de la propriété du capital mondial évolue progressivement, au fur et à mesure de la reconfiguration des positions créancières et débitrices⁷¹.

Dans le scénario INGENUE, la position extérieure américaine se redresse, les balances commerciale et courante des États-Unis redeviennent positives sur les décennies à venir : les États-Unis mettent à profit leur dynamisme démographique pour retrouver une capacité d'expansion productive qui les différencie de l'Europe et du Japon. À certains égards, ce dynamisme fait du leader américain une économie (encore) en développement. Cette vision est bien sûr discutable, si on met l'accent sur le poids structurel des problèmes financiers que doivent traiter les États-Unis et de l'éventuel épuisement du progrès technique. Dans le modèle INGENUE, les agents américains sont suffisamment rationnels pour prendre en compte les contraintes intertemporelles d'équilibre qui les affectent. Cette prise en compte passe par un ajustement de long terme du taux de change réel : la dépréciation réelle du dollar transfère du pouvoir d'achat des ménages consommateurs aux entreprises exportatrices et élève le taux d'épargne. Au Japon et en Europe c'est l'inverse : l'appréciation du taux de change réel de ces régions contribue aux « rentes » dont bénéficient les ménages mais entérine leur relatif déclin productif.

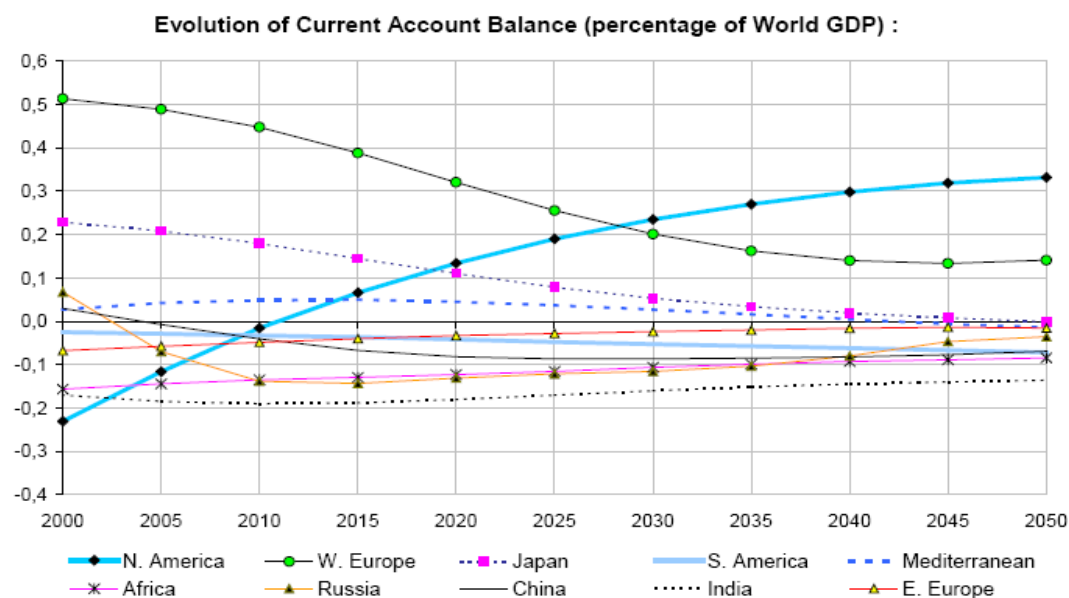
Graphique 15.



Source : INGENUE 2.

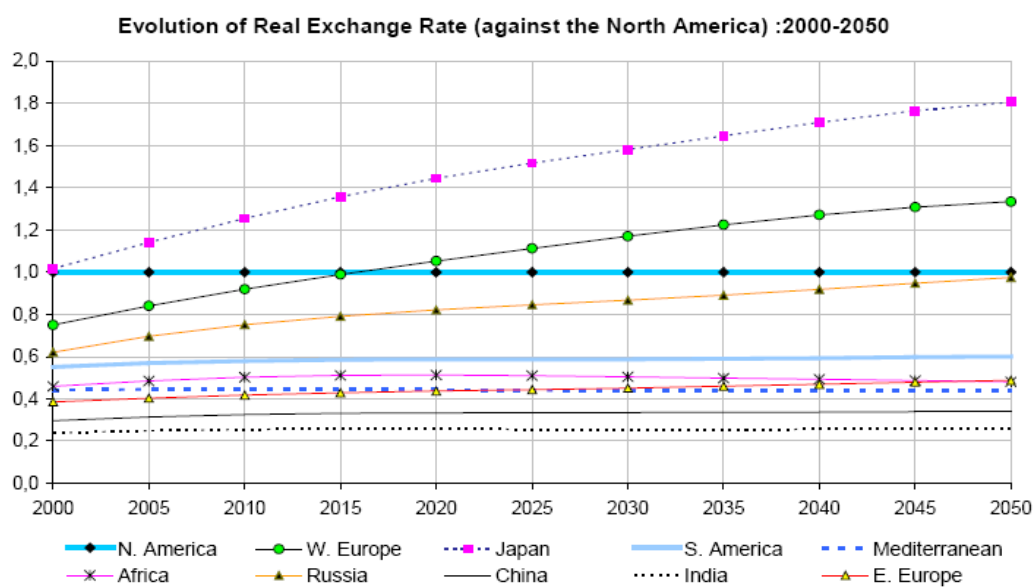
⁷¹ On peut évidemment se demander si les investissements importants (directs et de portefeuille) pratiqués par les pays émergents dans les pays développés signalent une reconfiguration plus rapide des positions créancières nettes et du partage conséquent de la propriété du capital mondial que ce n'est envisagé par le scénario de référence d'INGENUE. L'une des conséquences de la crise peut être l'accélération de cette reconfiguration.

Graphique 16.



Source : INGENUE 2.

Graphique 17.



Source : INGENUE 2.

7.1.3. Scénario variantiel : rattrapage productif et social accéléré en Asie

Les incertitudes du scénario central sont partiellement explorées au travers d'exercices variantiels qui modifient certaines hypothèses. Ces modifications peuvent concerner les différentes régions du monde (par exemple une augmentation de l'offre de travail dans les « vieux » pays développés par augmentation de l'âge de départ en retraite). On présente ici brièvement la nature d'une variante complexe qui concerne la Chine et l'Inde : un rattrapage de productivité accéléré de la part de ces deux régions, accompagné d'un développement des systèmes de pensions publiques, qui augmente la part socialisée de leur demande intérieure. On peut penser que l'impact de la crise et les réactions qu'elle entraîne renforcent la pertinence de ce type de variantes, qui donne des indications sur la reconfiguration de la demande mondiale, donnée cruciale pour les entreprises⁷².

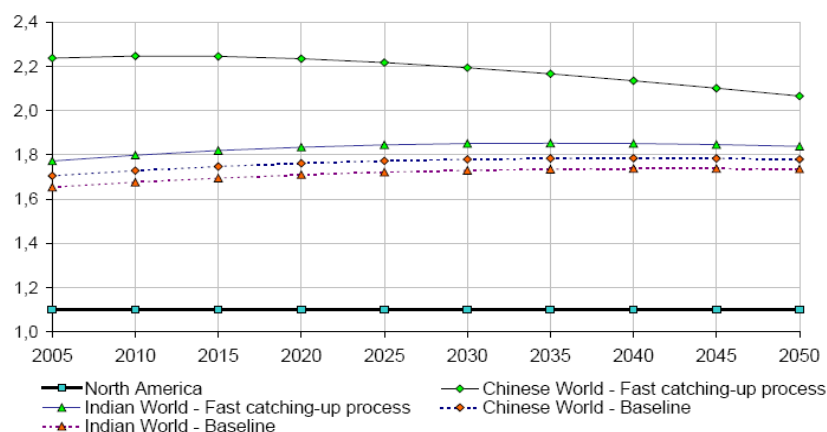
Dans cette variante, le niveau japonais de productivité totale des facteurs est rattrapé par la Chine en 2100, par l'Inde en 2150. Dans les deux régions, la mise en place d'un système de pensions publiques permet d'aligner les taux d'emploi par âge sur le niveau américain. La contrepartie est bien sûr une hausse prononcée des ratios de dépendance et des taux de cotisation du « Pay as you go system » gouvernant les pensions publiques.

Les effets des deux composantes de la variante se compensent en partie. Le rattrapage accéléré de productivité est favorable à la croissance et à la consommation privée dans les deux régions : il s'agit d'un choc d'offre positif autoentretenu. En revanche, les cotisations appelées par les « welfare reforms » pèsent sur la consommation privée et il y a substitution partielle de la consommation « socialisée » (via les retraites) à la consommation privée (via les revenus d'activité) : Chine et Inde entrent dans le monde de « l'économie résidentielle ». C'est donc tout autant la nature de la demande finale exprimée par ces régions que son dynamisme qui est affecté par ce type de variantes.

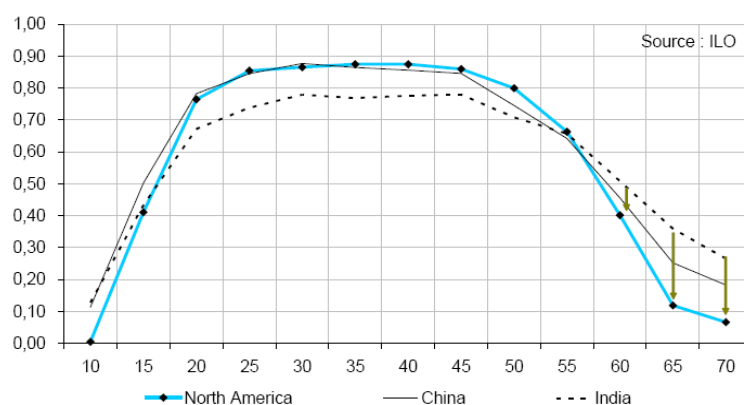
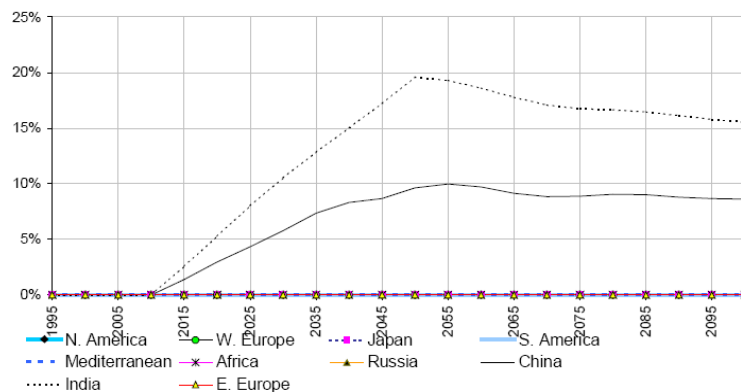
L'ouvrage récent de Michel Aglietta (l'un des animateurs de l'équipe INGENUE) et Guo Bai sur la Chine (2012) montre à quel point ces questions sont au cœur de la poursuite des réformes chinoises. Si la crise a des vertus, elle incitera en effet à des corrections réciproques et, dans une certaine mesure, symétriques des déséquilibres structurels et macroéconomiques affectant les économies américaine et chinoise (notamment). Jusqu'à la crise, une collusion tacite et déséquilibrée a prévalu entre l'hyperconsommation américaine et le rattrapage de la Chine accumulant des réserves en devises, alimentées par sa capacité exportatrice, la faiblesse de sa consommation interne et l'abondance de l'épargne de précaution face à la carence du système de protection sociale. Ce couplage a impulsé l'économie mondiale jusqu'à la crise, mais les déséquilibres dont il était porteur ont nourri une instabilité dont l'activation peut finir par bloquer les échanges intertemporels en principe bénéfiques aux différentes zones : cette instabilité peut favoriser le retour à une configuration plus « autarcique » et moins « globalisée » de la croissance mondiale.

C'est toute l'ambivalence d'un mouvement de relocalisation des activités industrielles, qui semble aujourd'hui s'esquisser : est-ce un indice d'un retour de bâton autarcique ou d'une configuration plus équilibrée de la mondialisation et de l'implantation des chaînes de valeur ? Explorer et lever cette ambivalence paraît une question particulièrement pertinente dans le cas de l'Europe et de la France, au vu des risques de leur déclin productif.

⁷² Un récent dossier spécial (Special Report Outsourcing and Offshoring) de l'hebdomadaire *The Economist* (édition du 19 janvier 2013) attribue en particulier l'amorçage d'un mouvement diffus de relocalisation (re- ou back-shoring) à la prédominance accrue des facteurs de demande sur ceux de coûts dans les choix d'implantation. Voir : <http://www.economist.com/printedition/specialreports>

Graphique 18.**Total Factor Productivity (annual growth) :**

Source : INGENUE 2.

Graphique 19.**INGENUE 2 : Age-linked rate of employment converging to North America :****Graphique 20.**
Evolution of Social Security contribution Rate (2000-2050)
(Percentage point difference from baseline scenario)


Source : INGENUE 2.

7.2. Prospective de l'économie mondiale à l'horizon 2050 avec le modèle MaGE (*Macroeconometrics of the Global Economy*)

Sur son site, le CEPII présente le modèle MaGE et met à disposition les résultats de projections à l'horizon 2050 pratiquées avec ce modèle⁷³.

7.2.1. Structure du modèle et logique des projections à l'horizon 2050

MaGE est un modèle macro-économétrique de l'économie mondiale, élaboré en vue d'une exploration des changements structurels à long terme. Il est fondé sur une fonction de production à trois facteurs (capital, travail et énergie) et deux formes de progrès technique, portant sur la productivité globale des facteurs et la productivité spécifique à l'utilisation de l'énergie. La substitution possible du couple capital-travail à l'énergie, en fonction des prix relatifs de ces facteurs, est limitée, ce qui renforce le poids de la contrainte énergétique.

Un scénario de référence est disponible pour 147 pays à l'horizon 2050. Ce scénario utilise les projections démographiques de l'ONU et de l'OIT, en raisonnant sur des générations quinquennales. Pour prendre en compte l'impact de la crise de 2008-2009, il utilise aussi les projections du Fonds monétaire international pour les années 2010 à 2012 : la projection propre au modèle ne démarre qu'en 2013.

La projection mobilise les estimations économétriques, pratiquées sur la période 1980-2009, qui spécifient le raisonnement économique incorporé au modèle. Ces estimations portent sur :

- Les taux d'épargne, selon une spécification basée sur l'hypothèse du cycle de vie qui fait dépendre l'effort d'épargne de la structure par âge de la population. Cet effort est aussi impulsé par l'écart entre le PIB par tête du leader américain et celui du pays examiné.
- La relation entre épargne et investissement, qui tient compte de l'imparfaite mobilité internationale des capitaux et de l'existence d'un biais domestique d'allocation de l'épargne en faveur de l'investissement domestique. Si la mobilité était parfaite, la localisation de l'investissement serait indifférente à l'origine de l'épargne. Ce n'est pas le cas : pour un pays donné, une relation de long terme prévaut entre l'épargne et l'investissement nationaux, rapportés au PIB. L'effort d'investissement effectif fluctue à proximité de cette relation de long terme, qui joue le rôle de force de rappel. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le coefficient de long terme qui relie l'investissement à l'épargne nationale est estimé à 0,685 (c'est dans la norme des estimations pratiquées dans la littérature internationale) et 20% environ de l'écart à la relation de long terme est corrigé chaque année. Interprétés brutalement à une échelle macroéconomique, ces chiffres signifient qu'un tiers environ (1-0,685) de l'épargne nationale des pays de l'OCDE est potentiellement délocalisable mais que les cycles conjoncturels peuvent susciter, sur plusieurs années consécutives, des écarts significatifs à cette norme tendancielle.
- Le rattrapage éducatif des pays leaders par les pays moins avancés et l'augmentation conséquente de la participation des femmes au marché du travail.
- Le progrès technique, qui concerne à la fois la productivité énergétique et celle des facteurs travail et capital. Pour les pays producteurs, l'énergie est une source de rente et la mesure de leur productivité est corrigée du biais induit par cette rente. La disponibilité de capital humain, mesurée par la part de la population en âge de travailler disposant d'un diplôme de niveau secondaire ou tertiaire, favorise le rattrapage de productivité des pays leaders par les pays moins avancés : l'éducation secondaire facilite la diffusion du progrès technique par imitation ; l'éducation tertiaire favorise l'innovation originale. Les marges de rattrapage, en

⁷³ Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012), « The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon », *CEPII Working paper 2012-03*, http://www.cepii.fr/CEPII/fr/bdd_modele/presentation.asp?id=13

matière de productivité totale des facteurs comme de productivité de l'énergie, restent énormes de la part des pays émergents, à l'ouverture de la décennie 2010. Dans le scénario de référence à horizon 2050, la productivité totale des facteurs du groupe de pays leaders est supposée croître tendanciellement à un rythme proche de 1% l'an, dans la continuité des années 1995-2008.

La croissance réelle est explicitement distinguée des variations de prix relatifs, à travers un effet Balassa-Samuelson cohérent avec le modèle de croissance. Dans chaque pays, cohabitent un secteur de biens (internationalement) échangeables et un secteur de biens non échangeables. Le rattrapage de productivité dans le premier secteur favorise la diffusion de hausses salariales dans l'ensemble de l'économie, ce qui élève le prix relatif des biens non-échangeables, pour lesquels les gains de productivité sont moindres, et apprécie le taux de change réel du pays (le niveau moyen de ses prix comparés à ceux des autres pays, après conversion en dollars). Cette appréciation du taux de change réel est un phénomène ambivalent : d'un côté, elle réduit l'avantage de compétitivité-prix dont bénéficie un pays qui aurait misé initialement sur la sous-évaluation de sa devise ; de l'autre, elle constitue une amélioration du pouvoir d'achat international de la production nationale qui est favorable à l'expansion de la demande exprimée par le pays. Elle contribue ainsi à la restructuration de la demande internationale.

7.2.2. La restructuration de la croissance internationale

Le modèle MaGE permet ainsi une exploration prospective des principaux facteurs d'offre qui vont contribuer à restructurer les foyers de la croissance mondiale dans les décennies qui viennent. Les graphiques ci-dessous (tirés de Fouré et alii, 2012) mettent en évidence les évolutions comparées de la population active, de la productivité totale des facteurs (TFP), du taux de croissance du PIB, du niveau du PIB (en milliards de dollars constants de 2005). Les acronymes des pays sont explicités en annexe.

Ces informations sont à utiliser conjointement pour disposer d'une vision prospective cohérente. Prenons le cas de la Chine. Ses perspectives démographiques font que son offre de travail va plafonner puis se réduire progressivement à partir du milieu de la décennie qui s'engage. Cette contrainte sur l'offre de travail peut réduire son attractivité pour les capitaux étrangers, y compris en impulsant le rattrapage salarial chinois. Mais en même temps, la poursuite du rattrapage de productivité chinois, qui sera loin d'être terminé au milieu du siècle, va devenir la source principale de la croissance chinoise, même si celle-ci s'amortit progressivement. En termes de taille, la Chine s'impose comme première puissance économique mondiale. Aucune entreprise à vocation mondiale ne pourra se désintéresser de ce marché-là.

Graphiques 21. Population active, productivité totale, croissance du PIB, niveau du PIB dans la projection 2050 du modèle MaGE

Figure 14 - Labour force (million persons), 1980-2050

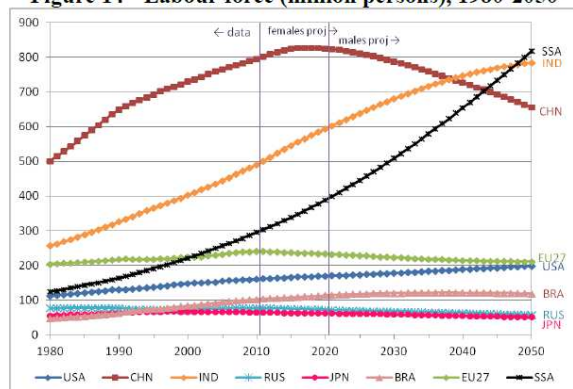


Figure 22 - TFP, 1980-2050 (% of USA level)

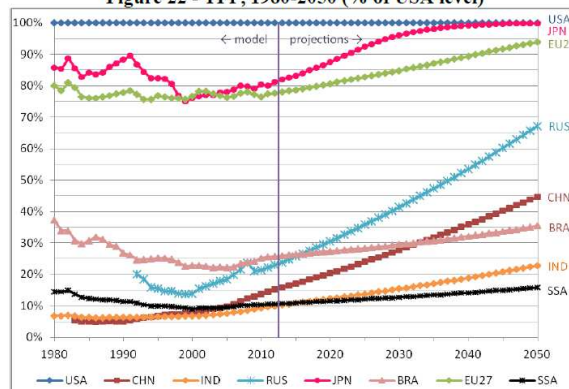


Figure 23 - GDP growth, 5 year averages, 1980-2050 (% per year)

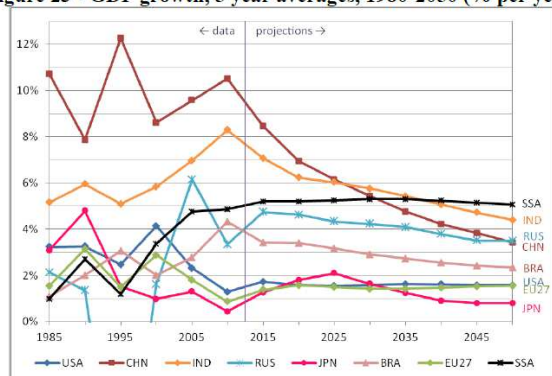
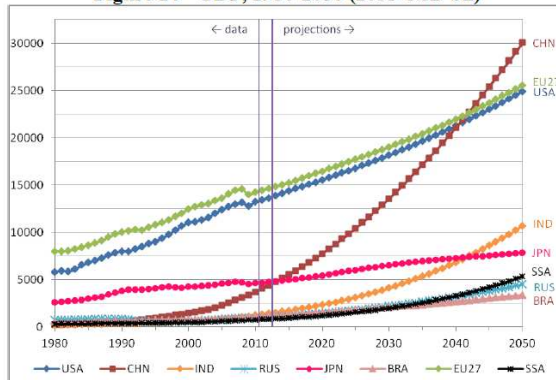


Figure 24 - GDP, 1980-2050 (2005 USD bn)

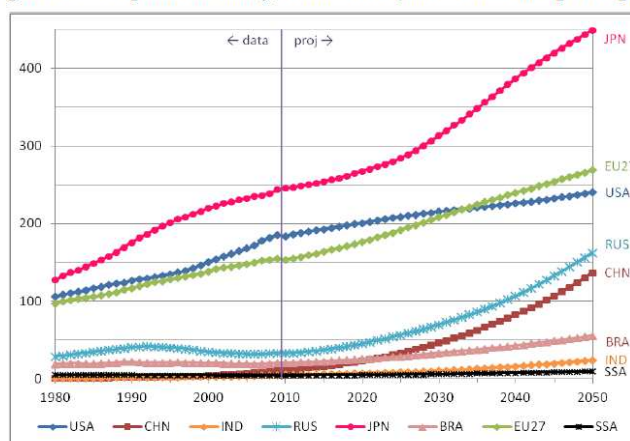


Source : Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012)

Confrontés à un vieillissement démographique plus prononcé qu'aux États-Unis, le Japon et l'Union européenne vont devoir s'adapter à la nouvelle donne de l'économie mondiale en utilisant au mieux des ressources humaines qui, relativement, se raréfient : par la poursuite de l'intensification capitaliste et l'élévation des qualifications. Sur les deux plans, l'Union européenne, qui reste un ensemble hétérogène, semble disposer de marges de progression, comparativement au Japon où les niveaux d'intensité capitaliste et d'éducation supérieur deviennent les plus élevés du monde. L'attractivité européenne sera conditionnée par la mobilisation de ces marges, qui renforcera le rattrapage par l'Europe des niveaux de productivité américain et japonais.

Graphique 22.

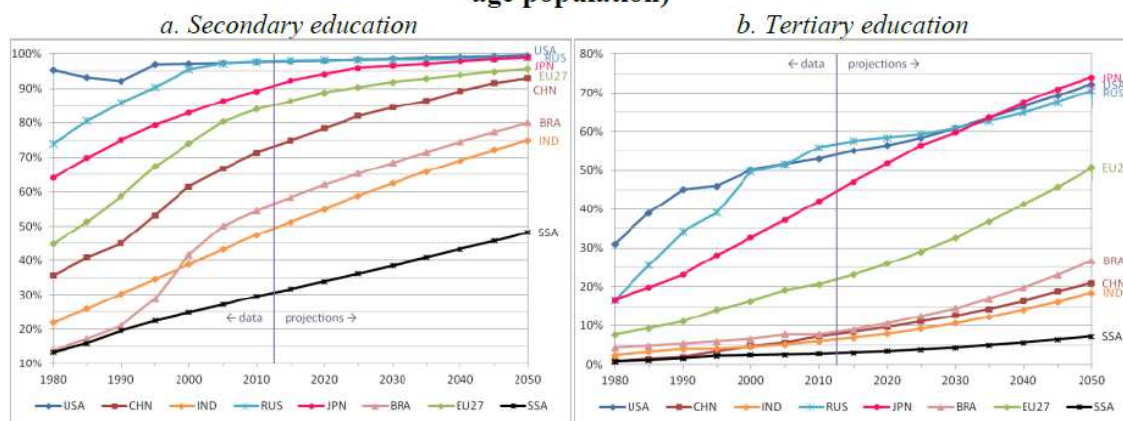
Figure 19 - Capital Intensity, 1980-2050 (2005 USD '000 per capita)



Source : Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012)

Graphique 23.

Figure 21 - Human capital, secondary and tertiary education, 1980-2050 (% of working-age population)



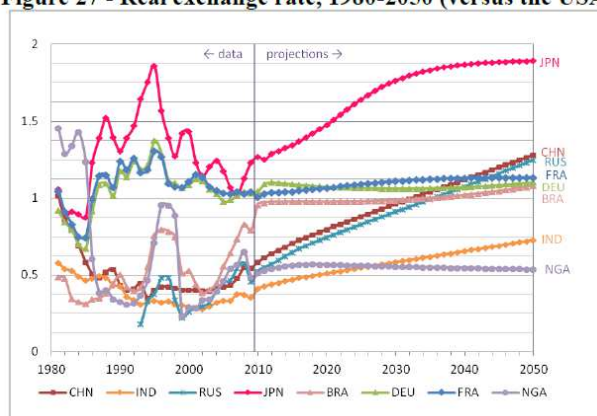
Source : Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012)

7.2.3. De la croissance au revenu et à la demande

Pour passer de la reconfiguration des foyers de croissance à la restructuration de la demande mondiale, il faut tenir compte des évolutions de taux de change réel qui affectent le pouvoir d'achat international des productions et des revenus nationaux. Dans le scénario 2050, l'appréciation du taux de change réel est prononcée et régulière dans le cas de la Chine et de l'Inde mais aussi du Japon, en raison de la nature intensive de la croissance de ce dernier pays, qui impulse ses gains de productivité. Si les niveaux comparés de PIB sont recalculés en tenant compte des évolutions de change réel, la prédominance chinoise est encore plus rapide et impressionnante : le PIB chinois ainsi revalorisé dépasse irréversiblement les niveaux de PIB américain et européen (UE27) dès 2020 tandis que le PIB indien atteint le niveau américain en 2050.

Graphique 24.

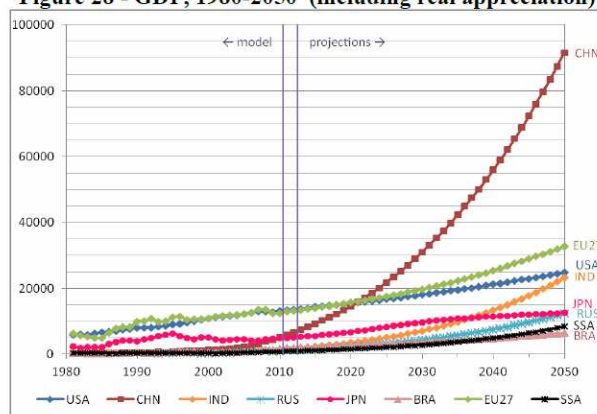
Figure 27 - Real exchange rate, 1980-2050 (versus the USA)



Source : Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012)

Graphique 25.

Figure 28 - GDP, 1980-2050 (including real appreciation)



Source : Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012)

Bien sûr, lorsqu'on s'intéresse non plus à la taille économique globale des pays mais à la richesse individuelle moyenne de leurs habitants, les rattrapages des pays émergents, quoique toujours impressionnants, sont atténués. Il convient alors de raisonner en parité des pouvoirs d'achat car la majeure partie de la consommation nationale s'effectue aux prix intérieurs. Le PIB par tête de la Chine, ainsi mesuré, passerait de 20% du niveau américain aujourd'hui à près de 90% en 2050 ; de 30 à plus de 40% pour le Brésil ; de moins de 10% à 30% dans le cas de l'Inde. En même temps que la taille des marchés constitués par les émergents s'élargit, l'enrichissement individuel peut contribuer à la diffusion de normes de consommation qui renforcent l'attractivité de ces marchés pour les firmes internationalisées. Si elles veulent vendre à des coûts compatibles avec le pouvoir d'achat des ménages mesuré aux prix internes, elles peuvent néanmoins avoir intérêt à produire sur place⁷⁴ ; si le rattrapage salarial et l'homogénéisation des normes de consommation deviennent prédominants, les degrés de liberté des choix d'implantation s'élargissent.

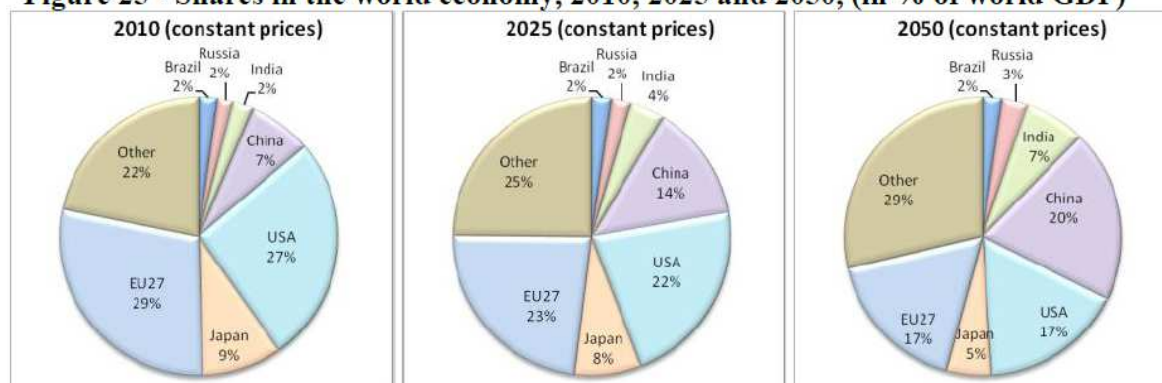
Il reste que la mesure du poids à venir des pays émergents dans l'économie mondiale dépend du système de référence retenu. Dès lors qu'il s'agit d'évaluer le pouvoir d'achat international de la production domestique, la prise en compte des évolutions de change réel est justifiée : le poids de la Chine à l'horizon 2050 (un tiers de l'économie mondiale !) apparaît beaucoup plus

⁷⁴ Les exemples sont multiples : la Logan a été produite initialement par Renault-Dacia en Roumanie pour approvisionner les marchés locaux, même si son destin s'est ensuite « universalisé ».

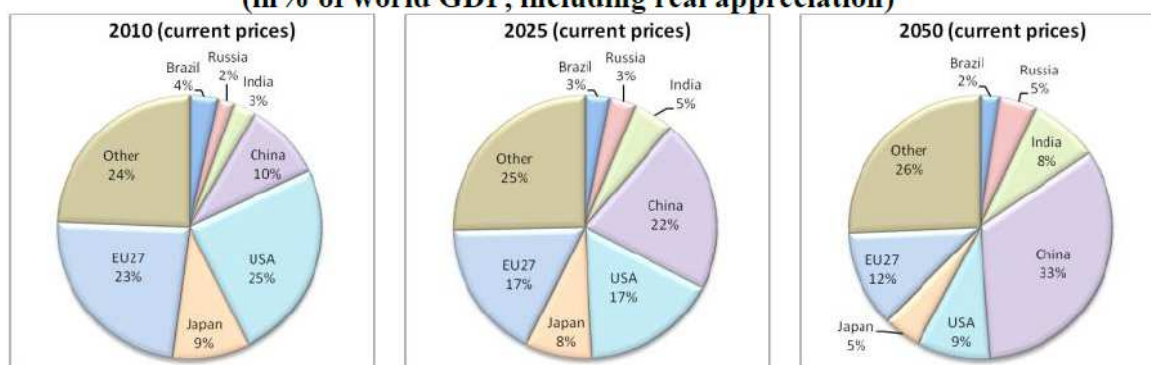
important que lorsqu'on raisonne aux prix constants de l'année de base (en 2050, un cinquième de l'économie mondiale, en dollars 2005, cf. graphiques suivants). Une entreprise « rationnelle » devrait prendre en compte à la fois l'information macroéconomique dont ces chiffres sont porteurs et les informations sélectives pertinentes pour les produits qu'elle commercialise (plus ou moins sensibles aux indicateurs de richesse individuelle).

Graphiques 26.

Figure 25 - Shares in the world economy, 2010, 2025 and 2050, (in % of world GDP)



**Figure 29 - Shares of the world economy, 2010, 2025 and 2050
(in % of world GDP, including real appreciation)**



Source : Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012)

Ces questions de mesure comparée des PIB nationaux participent aux écarts entre les études prospectives de différents organismes lorsqu'il s'agit d'évaluer le poids relatif à venir des économies émergentes : à l'horizon 2025, les écarts peuvent être significatifs et, à l'horizon 2050, substantiels ! Les modes de mesure et les hypothèses économiques interfèrent : par exemple selon que l'on suppose ou non que les taux de change réels convergent à long terme vers la parité des pouvoirs d'achat.

L'examen de la sensibilité du scénario de référence à des variantes sur les hypothèses économiques qui le fondent doit donc aller de pair avec l'attention à la mesure des évolutions et des niveaux comparés des variables entre les différents pays qui constituent l'économie mondiale : les modes de mesure et les hypothèses participent ensemble à l'information prospective que sont amenées à mobiliser les entreprises pour définir leurs choix de stratégie et d'implantation.

Annexe : le zonage géographique du modèle MaGE

Zone code and name	Countries
BRA - Brazil	Brazil
CHN - China	China
EU27 – European Union	Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovak Republic, Spain, Sweden, United Kingdom
IND - India	India
JPN - Japan	Japan
MENA – Middle-east and North Africa	Algeria, Bahrain, Egypt, Arab Rep., Iran, Islamic Rep., Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Morocco, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syrian Arab Republic, Tunisia, Turkey, United Arab Emirates, Yemen, Rep.
RUS - Russia	Russian Federation
SAM – Rest of America	Argentina, Bahamas, The, Barbados, Belize, Bolivia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay, Venezuela, RB
SSA – Sub-Saharan Africa	Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Congo, Rep., Cote d'Ivoire, Djibouti, Ethiopia, Gabon, Gambia, The, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, South Africa, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia
USA – United-States	United-States
ROAS – Rest of Asia	Bhutan, Brunei Darussalam, Cambodia, Hong Kong, China, Indonesia, Korea, Rep., Kyrgyz Republic, Lao PDR, Malaysia, Mongolia, Nepal, Pakistan, Philippines, Singapore, Sri Lanka, Thailand, Vietnam
ROW – Rest of the World	Albania, Armenia, Australia, Belarus, Fiji, Georgia, Iceland, Kazakhstan, Maldives, Moldova, New Zealand, Norway, Papua New Guinea, Solomon Islands, Switzerland, Tajikistan, Ukraine, Vanuatu

Bibliographie

Aglietta M., Borgy V., Château J., Juillard M., Le Cacheux J., Le Garrec G., Touzé V. (2007), « Asian Catch Up, World Growth and International Capital Flows in the XXIst Century: a prospective analysis with the Ingenue 2 model », *Working Paper*, n° 2007-01, CEPII, January 2007, <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2007/wp07-01.htm>

Aglietta M. et Bai G., *La voie chinoise, capitalisme et empire*, Odile Jacob, 2012

Fouré, J. Bénassy-Quéré, A. & Fontagné, L. (2012), « The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon », *CEPII Working paper* 2012-03, 2012, http://www.cepii.fr/CEPII/fr/bdd_modele/presentation.asp?id=13

CONCLUSION : ANTICIPER LES CHOCS SUR LES TERRITOIRES

Si l'« hypermondialisation » de la finance se poursuit en l'absence de régulations étatiques réelles, celle de la production industrielle et des services est entrée dans une phase de complexification sans précédent : des mouvements de délocalisation coexistent avec des relocalisations partielles, témoignant de tentatives de rééquilibrage dans l'implantation des chaînes de valeur. Cette évolution est à prendre en compte pour orienter la dimension territoriale de l'action publique.

La vulnérabilité des territoires dépend du type de secteurs et du comportement des entreprises que ces territoires abritent. En France, une vingtaine de zones d'emploi doivent attirer l'attention car elles cumulent le double handicap d'une grande fragilité face au commerce international (avec plus de 30% d'emplois dans les activités à risque très élevé) et de caractéristiques structurelles peu favorables (notamment spécialisation sectorielle marquée, faible autonomie des établissements, faible niveau technologique des unités productives, abondance de la main-d'œuvre peu qualifiée). Dispersées et isolées sur le territoire, elles subissent de plein fouet la concurrence des pays à bas salaires et les effets de la délocalisation. Depuis trente ans, les politiques publiques interviennent pour sauver les territoires, une fois la délocalisation ou la restructuration effectuées. Cette intervention après coup, en aidant financièrement les entreprises (exonérations de taxes, subventions,...), a pour effet de verrouiller le territoire dans ses difficultés au lieu de l'aider à se diversifier. Les leçons du passé n'ont pas été tirées. Le paradoxe est que les aides se concentrent sur les mobiles (les entreprises) et laissent de côté les immobiles, c'est-à-dire les hommes et les femmes qui vivent sur les territoires vulnérables à la mondialisation et à la délocalisation.

Il est urgent de repenser les interventions publiques face à la nouvelle division internationale du travail. Une action volontariste de l'État doit davantage viser les facteurs de production : le travail, sa formation, la recherche et l'innovation, sources de reconquête d'avantages compétitifs par rapport aux pays à bas salaires et donc de relocalisation dans les territoires français et européens.

Enfin il est urgent de mettre en place une politique systématique d'anticipation des chocs pour mieux allouer directement les aides aux personnes : politiques d'éducation, de formation, d'acquisition des langues étrangères, infrastructures du territoire lui-même, lorsque c'est nécessaire. Ce type d'avantages est susceptible d'attirer les entreprises dont la vocation à l'ancrage territorial est plus forte. Ces entreprises tirent leurs avantages de la qualité du territoire, de ses forces institutionnelles et des compétences de la main-d'œuvre plutôt que de la souplesse logistique.

