

## DÉLOCALISATIONS ET EMPLOI EN FRANCE, QUE FAIRE ? \*

Catherine MATHIEU ET Henri STERDYNIAK

Les délocalisations sont au cœur du débat français sur la mondialisation et ses effets sur l'emploi. Des mesures budgétaires ont été prises en 2005. Pourtant, pour beaucoup d'économistes, les délocalisations ne sont pas un problème important pour les pays industriels ; toute mesure de protection est une atteinte égoïste à la croissance des pays en développement. D'autres pensent par contre que la question des délocalisations pose des problèmes de croissance et d'emploi. Peut-on vivre sans industrie ? Que faire face à la disparition des emplois non qualifiés ?

Au sens étroit, les délocalisations sont la fermeture d'une unité de production dans un pays du Nord par une entreprise qui ouvre en même temps une unité de production dans un pays émergent à bas salaires (PEBS) pour fournir le même marché. Nous utiliserons le terme dans un sens plus large, qui inclut, pour une entreprise en France : le transfert de toute ou partie de ses activités productives dans un PEBS, *via* la création d'un établissement ou le recours à un sous-traitant ; l'installation d'une unité de production dans un PEBS pour fournir essentiellement les pays du Nord ; le remplacement d'un sous-traitant en France par un fournisseur d'un PEBS ; le recours, pour une entreprise commerciale, non plus à un fournisseur en France mais dans un PEBS. La question des délocalisations se fonde alors dans celle de la division internationale du travail (DIT).

### Les deux faces de la DIT

L'évolution actuelle de la DIT peut être vue sous deux angles. D'un côté, elle permet l'émergence rapide de pays pauvres qui s'insèrent dans l'économie mondiale en utilisant leurs avantages spécifiques, c'est-à-dire initialement le bas niveau de salaire de leur main-d'œuvre. Ce fut d'abord le cas des quatre dragons : Corée du sud, Hong Kong, Singapour, Taiwan ; puis des tigres : Malaisie, Indonésie, Philippines, Thaïlande et de l'île Maurice ; du Vietnam ; enfin, avec un effet de masse, la Chine et l'Inde. Les pays du Maghreb (Tunisie, Maroc) ont des coûts du travail plus élevés, mais des coûts de transport plus faibles tandis que les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) offrent la stabilité politique et sociale, la sécurité juridique, et un marché porteur,

même si les salaires y sont plus élevés qu'en Asie : environ 6 dollars l'heure dans l'industrie contre 0,65 en Chine, 1,8 en Tunisie et 21 en France. L'insertion dans l'économie mondiale réduit les efforts à effectuer pour le développement. Le pays émergent peut rapidement accéder à des techniques modernes en achetant des machines grâce aux gains, passés ou escomptés, de ses exportations. La sécurité juridique, la lutte contre la corruption, l'effort d'éducation et la construction d'infrastructures sont rapidement récompensés par l'afflux de capitaux productifs. Aussi, toute fermeture des marchés du Nord apparaît-elle comme une mauvaise action contre le développement.

Sous un autre angle, l'évolution de la DIT correspond à la stratégie des firmes multinationales. La liberté de circulation des biens et des capitaux, la réduction des coûts de transport et la suppression des délais de communication, leur permettent d'organiser leur processus de production et de distribution à l'échelle mondiale. Pour chaque entreprise, la délocalisation apparaît comme une nécessité pour préserver sa compétitivité. Les entreprises doivent se réorganiser, en ne conservant que le cœur de leur activité, qui emploie des salariés qualifiés mais peu nombreux, en externalisant certaines activités vers des sous-traitants du pays d'origine (qui emploient une main-d'œuvre moins exigeante) et en dégageant des tâches de production qui pourront être effectuées dans les PEBS. Tous les pays sont mis en concurrence, en tant que lieu d'installation de chacun des éléments du processus de production. Les travailleurs qui ont réussi à obtenir des salaires, des conditions ou des législations du travail *trop* avantageuses se voient préférer des travailleurs moins exigeants. Le capital est l'autre gagnant de la globalisation.

### Quels impacts pour les pays du Nord ?

L'émergence des PEBS a de multiples effets :

- 1) Les productions des PEBS évincent celles des pays du Nord pour les biens facilement transportables, dont la production exige une proportion élevée de main-d'œuvre non qualifiée.
- 2) Les entreprises du Nord réagissent en mécanisant leurs processus de production, ce qui entraîne des gains de productivité du travail, donc une réduction de l'emploi non qualifié.
- 3) Les PEBS augmentent leurs importations de produits intensifs en capital ou en travail qualifié, en particulier de biens d'équipement.

\* Cet article s'appuie sur le dossier « Concurrence des pays émergents, délocalisations et emploi », *Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet 2005, réalisé avec Guillaume Daudin, Jean-Luc Gaffard, Sandrine Levasseur, Georges Pujals et Michel Quéré. Nous les remercions pour leurs remarques sur ce texte.

4) Le bas prix des marchandises importées du Sud réduit le niveau des prix à la consommation dans les pays du Nord, ce qui augmente le pouvoir d'achat des ménages. Toutefois, une partie passe en augmentation des marges des distributeurs ou des entreprises.

5) L'affaiblissement de la demande pour leur travail et les menaces de délocalisation exercent une pression à la baisse sur les salaires des non qualifiés. Selon le fonctionnement du marché du travail, leurs salaires diminuent (ce qui augmente les inégalités et pèse sur la consommation) ou sont maintenus (ce qui contribue à la hausse du chômage).

6) Les entreprises des pays du Nord essayent de profiter de la croissance rapide des pays du Sud en y concentrant leurs plans de développement.

L'échange avec des PEBS s'ajoute au progrès technique, jouant de la même façon, remplaçant beaucoup d'emplois non qualifiés par peu d'emplois qualifiés et fournissant globalement des gains de productivité et de pouvoir d'achat. L'impact est favorable si l'économie est en croissance rapide, si la qualification des actifs augmente, des jeunes qualifiés remplaçant progressivement des actifs moins qualifiés qui partent à la retraite. C'est toutefois une source supplémentaire de déséquilibre. L'appareil productif doit s'adapter : certaines usines non rentables ferment. Les pertes d'emplois industriels ou non qualifiés s'ajoutent à celles qui résultent du progrès technique. Même si elles sont moins nombreuses, elles sont plus soudaines et concentrées dans quelques secteurs et régions. Remplacer du travail non qualifié par du travail qualifié pose problème dans les pays où le chômage des non qualifiés est déjà élevé.

Il n'est pas prouvé que, dans cette situation, le théorème de Ricardo selon lequel chaque pays gagne à l'échange international, reste valide. Considérons un exemple caricatural. Supposons qu'il y ait dans le Nord 1 million de travailleurs non qualifiés (NQ), qui gagnent 20 000 euros par an dans l'industrie textile, dont le chiffre d'affaires est de 20 milliards d'euros. L'ouverture internationale permet d'importer des produits équivalents pour 10 milliards d'euros. Les autres salariés, les qualifiés (Q), gagnent donc 10 milliards de pouvoir d'achat. On peut alors imaginer quatre cas.

— Les non qualifiés n'ont aucune autre possibilité d'emploi. Ils acceptent une baisse de leur salaire jusqu'à 10 000 euros ; il n'y a pas d'échange international, mais leur menace a suffi : les Q sont plus riches de 10 milliards, les NQ sont appauvris d'autant.

— Les NQ refusent cette baisse importante de salaire et deviennent chômeurs ; imaginons que leur indemnité chômage soit de 10 000 euros. Les gains de l'échange international sont compensés par la perte du produit du travail des NQ, qui s'appauvrissent. Les Q font des économies en achetant des produits chinois plutôt qu'européens, mais ce gain est annulé par la hausse des prestations chômage.

— L'État subventionne le travail des NQ en baissant les cotisations employeurs de 10 000 euros ; le prix du textile produit au Nord peut s'aligner sur les prix mondiaux. Globalement, la situation est identique au premier cas. Il n'y a pas de commerce international. Le gain pour les Q comme pour les NQ n'est que du deuxième ordre.

— Les NQ ont des possibilités de reconversion dans de nouvelles activités. Le bilan dépend alors de la productivité de cette nouvelle activité. Si les NQ peuvent retrouver des emplois à 15 000 euros, l'opération est bénéfique. Sans transfert, les Q gagnent 10 milliards et les NQ en perdent 5, de sorte qu'il existe

des transferts rendant le commerce international rentable pour les deux catégories de travailleurs. Encore faut-il les organiser. Si les NQ ne retrouvent que des emplois à 5 000 euros, l'opération reste perdante.

Le gain pour les pays du Nord dépend donc du réemploi des victimes des restructurations. La Société peut accepter qu'elles perdent en revenu, pour les obliger à faire des efforts pour trouver un autre emploi. Elle peut aussi choisir de les subventionner, en faisant payer les gagnants de la mondialisation. Le point délicat est qu'il faut subventionner les perdants, mais pas les emplois et qu'il est difficile de calibrer et de cibler l'aide.

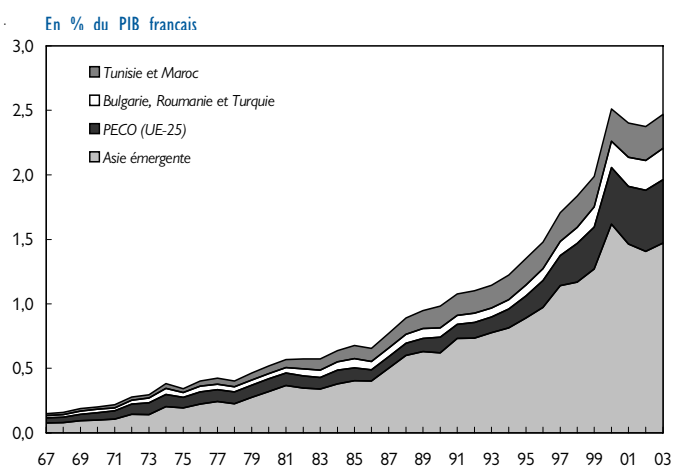
Les économistes classiques diront que le problème n'est pas le commerce international, que le problème de l'emploi est interne et qu'il réside dans la rigidité des salaires réels. Mais, le problème de l'emploi n'est pas réductible aux conditions qui prévalent sur le marché du travail ; les distorsions qui apparaissent inévitablement dans la structure de l'appareil productif sont beaucoup plus importantes que la rigidité à la baisse des salaires dont il n'est pas prouvé qu'elle influence négativement l'emploi, bien au contraire. Le commerce international n'ouvre la voie à des gains mutuels que si les déséquilibres qu'il provoque sont résorbés.

## Quel impact sur l'emploi en France ?

L'ensemble des mécanismes en jeu rend difficile d'évaluer l'impact de l'émergence des PEBS sur l'emploi en France. Selon les méthodes utilisées, les résultats sont très contrastés.

La part des importations manufacturées en provenance des pays émergents a fortement augmenté depuis le milieu des années 1980 (graphique). Globalement, la France connaît un certain déficit de son commerce avec les pays émergents : en 2004, les importations représentaient 3,65 % du PIB français, les exportations 2,9 % Ce déficit provient des échanges avec les pays asiatiques (pour 1 % du PIB), tandis que les échanges avec les PECO, la Turquie et l'Afrique du Nord sont excédentaires.

**GRAPHIQUE : IMPORTATIONS FRANÇAISES MANUFACTURÉES EN PROVENANCE DES PAYS ÉMERGENTS**



Source : Chelem.

La part de l'emploi industriel en France a fortement décliné, passant de 23,5 % de l'emploi total en 1980 (5,2 millions d'emplois sur 22,2) à 15,2 % en 2002 (3,8 millions sur 25,9). Corrigée de la croissance de l'intérim et de l'externalisation, la baisse reste de 1,1 million. Il est difficile de distinguer ce qui est dû au progrès technique et aux délocalisations. Toutefois, dans

les quatre secteurs économiques qui ont connu de fortes hausses de leur taux de pénétration : habillement-cuir, textile, équipements de la maison, équipements électriques et électroniques, l'emploi a baissé de 1 270 000 en 1980 à 670 000 en 2002, 350 000 emplois perdus peuvent être attribués à la dégradation du solde extérieur.

L'étude de Patrick Aubert et Patrick Sillard – « Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française », INSEE, 2005 – mesure les délocalisations au sens strict, c'est-à-dire le cas où un établissement d'un groupe industriel diminue ses emplois, tandis que le groupe remplace sa production par des importations. Elle identifie ainsi 13 500 pertes d'emplois par an, dont 6 500 au profit des pays à bas salaires, soit 40 000 emplois sur la période considérée, 1995-2001, qui se situe cependant après la grande vague des délocalisations industrielles. Mais ce chiffre n'inclut pas les délocalisations au sens large : une entreprise française licencie car ses clients se fournissent maintenant dans un PEBS.

Plusieurs études utilisent la méthode du « contenu en emploi » du commerce extérieur. Celles qui tiennent compte du fait que, en raison de leur faible prix, les importations en provenance des PEBS ont un fort contenu en emploi, estiment que le commerce avec les PEBS a provoqué de 300 000 à 500 000 pertes d'emplois. Mais elles ne tiennent pas compte des gains de pouvoir d'achat induits par les baisses de prix.

Même si les échanges avec les PEBS sont équilibrés en valeur, ils peuvent avoir un effet fortement négatif sur l'emploi des pays du Nord. Prenons un exemple numérique, avec un pays dont, comme en France, les importations en provenance des PEBS représentent 3,5 % du PIB et les exportations vers ces pays 3 %. Le pays du Nord exporte des produits à fort contenu en emplois qualifiés. Supposons que les salaires des secteurs exportateurs soient de 1,2 fois le salaire moyen. Le bas prix des produits importés fait que leur contenu en emplois du Nord est particulièrement fort. Supposons que le prix du produit du PEBS est de 50 % du prix du produit du pays du Nord (une importation de 1 milliard d'euros d'espadrilles en provenance de Chine supprime 2 milliards de production française) et que le salaire des travailleurs remplacés soit de 80 % du salaire moyen. Le commerce avec les PEBS se traduit alors directement par la création d'emplois qualifiés représentant 2,5 % de l'emploi et la perte d'emplois non qualifiés représentant 8,75 % de l'emploi ; le bas prix des produits des PEBS induit, s'il est répercuté en baisse des prix à la consommation, une hausse de pouvoir d'achat de 3,5 % du PIB et donc de l'emploi. Globalement, la perte nette est de l'ordre de 2,75 % de l'emploi total pour une perte brute de 8,75 %. Les 650 000 emplois perdus peuvent être jugés importants ; sur 20 ans, la perte est limitée par rapport à celle résultant du progrès technique et du manque de dynamisme économique.

## Trois stratégies de politique économique

Selon les **libéraux**, la désindustrialisation est une évolution normale. Aucune politique publique n'est nécessaire. Par contre, l'Europe souffre de rigidités en matière de réglementation du marché des biens, de droit du travail et du licenciement, de niveau des salaires ; les dépenses publiques, en particulier celles de protection sociale, pèsent lourdement sur le secteur concurrentiel. Il faut réformer le modèle social européen et laisser les salaires s'ajuster. Rien ne garantit que l'équilibre obtenu sera socialement acceptable ; mais il n'y a pas d'alternative. Cette stratégie suppose une forte croissance des inégalités. Comment justifier des baisses de salaires et de protection sociale par une mondialisation censée être bénéfique à tous ?

Selon les **innovateurs**, la France doit monter en gamme en soutenant les secteurs *performants* et innovants, dont le développement compensera les pertes d'emplois dans les secteurs à bas salaires. On peut distinguer deux approches.

La première, celle de la *stratégie de Lisbonne*, plaide pour une stratégie de sortie par le haut, consistant à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Les États doivent créer un environnement favorable, sans aider des entreprises ou des secteurs en particulier. Il s'agit de concurrencer les États-Unis et non la Chine, d'exporter vers des marchés porteurs (en Asie et dans les pays émergents), de se spécialiser dans des secteurs à forte valeur ajoutée. Il faut consacrer davantage de ressources à la recherche et développement (R&D), l'éducation et la formation. Des réformes structurelles doivent inciter à la mobilité, à l'innovation, à la prise de risque, à la concurrence par la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Bien qu'elle semble faire consensus, cette stratégie soulève de nombreuses questions. Les économies européennes peuvent-elles accepter la disparition des industries traditionnelles, les plus intensives en travail, et se concentrer sur des activités à haute valeur ajoutée, qui utilisent un nombre limité d'emplois qualifiés ? Peut-on promouvoir l'éducation et la recherche technologique dans une société dominée par la recherche de la rentabilité financière ? Peut-on garantir aux jeunes qui s'engagent dans des études technologiques qu'il y aura encore une industrie en Europe dans dix ans ? Comment distinguer entre les innovations utiles à un niveau macroéconomique, qui permettent de développer la production et l'emploi, et les innovations, dangereuses en période de chômage de masse, qui réduisent l'emploi des non qualifiés ? Les pays européens doivent-ils inciter leurs entreprises à se développer en priorité sur les marchés extérieurs, au risque de les voir s'y délocaliser ?

Selon plusieurs rapports français récents, des *aides publiques spécifiques* sont nécessaires. Ainsi, le rapport Roustan (2004) suggère que l'État devienne un État stratège qui pilote (et finance) la recherche et les innovations. Le rapport Grignon (2004) propose « un néo-colbertisme européen ». Le rapport Beffa (2005) préconise de lancer des programmes de promotion de l'innovation industrielle. Grandes entreprises, chercheurs, experts et fonctionnaires définiront des secteurs innovants (tels que la filière hydrogène, les biocarburants, le traitement des maladies dégénératives) ; les grandes entreprises recevraient des subventions pour impulser la R&D dans ces domaines et constituer des réseaux incluant des PME.

En 2005, le gouvernement a créé une Agence Nationale de la Recherche (ANR) pour financer des recherches scientifiques et techniques. Une Agence de l'Innovation Industrielle sera créée selon les préconisations du rapport Beffa. Enfin, l'État financera des « pôles de compétitivité », qui rassembleront des universités, des centres de recherche publics ou privés, des petites et grandes entreprises, pour investir dans la production de biens de haute technologie. Toutefois, en raison des règles communautaires, les aides sont plafonnées. Un budget de 750 millions d'euros avait été prévu pour une quinzaine de projets. Cent cinq candidatures ont été déposées, ce qui montre qu'il existe des possibilités de redynamiser l'innovation industrielle. Il faut espérer que cet élan ne sera pas perdu, que le budget sera élargi et le nombre de projets retenus plus important que prévu.

Les **archaïques** pensent qu'il faut aider spécifiquement l'emploi des travailleurs non qualifiés. La stratégie d'augmentation du niveau d'éducation et de formation de la main-d'œuvre a des limites : un grand nombre d'actifs sont difficilement qualifiables.

Pour les uns, il faut subventionner les secteurs et les entreprises en difficulté, les régions ou les bassins d'emplois particulièrement frappés ; ceci est moins coûteux que de verser des prestations chômage. Il faut maintenir un certain protectionnisme, lutter contre les inégalités de concurrence. Le budget 2005 a instauré deux mesures dans ce sens en versant des aides aux entreprises qui réimplantent en France des activités réalisées en dehors de l'Union européenne et aux entreprises installées dans des zones exposées aux délocalisations, c'est-à-dire connaissant un taux de chômage élevé et une forte spécialisation industrielle. Aller au-delà suppose un changement de la politique de la Commission, qui limite strictement de telles aides.

Pour les autres, il faut aider les salariés non qualifiés sans interférer directement avec les choix de production. Cette stratégie est mise en œuvre, depuis 1993, par la réduction de cotisations sociales sur les bas salaires et depuis 2001 par la PPE, qui augmente le revenu disponible des travailleurs proches du SMIC. Elle incite les entreprises à utiliser des travailleurs non qualifiés (en particulier dans les services), mais favorise aussi le maintien d'entreprises de main-d'œuvre en France. Elle permet de dissocier le coût du travail non qualifié du revenu des salariés non qualifiés. Mais elle incite les entreprises à développer une catégorie spécifique d'emplois, à bas salaires et sans perspectives de carrière. Elle tire vers le bas une partie importante des salaires.

Certains préconisent de développer l'emploi dans des services non délocalisables comme le tourisme, les hôtels-café-restaurants, les services aux particuliers : « il suffirait que chaque famille consomme trois heures de ces services par semaine pour créer deux millions d'emplois » (Cahuc et Debonneuil, 2004). Mais ce projet est peu réaliste ; il se heurterait à des habitudes sociales ; les jeunes sont réticents à s'engager dans ces professions, qui se pratiquent à temps fragmenté et n'offrent guère de possibilités de promotion. Il nécessite un fort creusement des inégalités de revenus pour qu'une partie de la population fasse effectuer ses tâches ménagères par l'autre. Faut-il des incitations financières supplémentaires qui profiteraient essentiellement aux plus aisés ?

Le rapport Grignon (2004) met en avant une mesure préconisée de façon récurrente en France : remplacer une partie des cotisations sociales employeurs par des points de TVA. Ceci permettrait de faire financer les prestations sociales par les dépenses de consommation (et plus précisément par les importations) au lieu des salaires et fournirait donc des gains de compétitivité. En fait, la compétitivité ne serait améliorée que si l'augmentation des prix des biens de consommation importés, résultant de l'augmentation de la TVA, n'avait aucun impact sur les salaires, en d'autres termes si les salariés acceptaient une baisse de leur pouvoir d'achat. Il n'y a pas de réforme fiscale miracle qui fournisse des gains de compétitivité sans effort.

## Stratégies nationales ou stratégie européenne ?

La question des délocalisations est délicate pour l'Europe, où certains pays souhaitent les éviter (ceux d'Europe continentale qui souffrent du chômage de masse de leurs actifs non qualifiés) tandis que d'autres souhaitent les attirer (les nouveaux membres). Le souci de la cohésion européenne est contradictoire avec celui de chaque pays de maintenir sa propre cohésion nationale. L'exigence d'une concurrence « libre et non faussée » entre en conflit avec le désir de certains pays d'aider leurs secteurs en

difficulté et leurs secteurs innovants. Enfin, le *lobbying* des secteurs innovants et exportateurs, les différences d'intérêt entre pays peuvent empêcher l'Europe de mener une politique commerciale extérieure active contre le dumping des pays tiers.

Pour éviter le scénario de dumping social, salarial et fiscal, une stratégie commune devrait être adoptée à l'échelle européenne. Les autorités européennes devraient lancer une réflexion sur l'avenir des activités productives et de l'emploi industriel en Europe ; diminuer le poids de la politique de la concurrence pour promouvoir une politique industrielle européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne ; avoir une politique commerciale extérieure plus active. Le point délicat est que cette stratégie commune doit, en grande partie, être conduite au niveau des pays. Les États ne sont pas prêts à abandonner leurs prérogatives aux instances communautaires car il ne leur est pas indifférent que les centres de production, de recherche ou d'enseignement se développent chez eux ou dans un autre pays européen. Il faut donc que les règles communautaires soient modifiées, que soient définis des secteurs menacés par les délocalisations, où des aides nationales spécifiques pourront être fournies, que les aides à l'innovation et au développement industriel soient plus largement autorisées. Si la convergence fiscale n'est pas possible actuellement, l'harmonisation fiscale devrait progresser. En matière d'impôt sur les sociétés, le principe d'imposition à la source doit être réaffirmé : chaque pays peut pratiquer le taux de son choix sur les profits réalisés sur son territoire (mais pas sur les profits réalisés dans un autre pays). Des taux minimum devraient être mis en place, dépendant du niveau de développement.

Les politiques d'innovation, d'aide à l'industrie, de soutien à l'emploi non qualifié prennent place dans une période de restructuration, donc de destruction créatrice. Aussi, doivent-elles s'inscrire dans une stratégie globale qui inclut les politiques budgétaires et monétaires dont l'enjeu est de promouvoir la croissance, source d'une stabilité future et non l'inverse. Ainsi, l'Europe a-t-elle besoin d'un euro plus faible, comme l'ont montré les années 1997-2000. Elle a aussi besoin d'une croissance plus forte de sa demande intérieure puisque les réallocations se font beaucoup plus facilement dans une économie dynamique ■

**À PARAÎTRE**  
le 7 juillet 2005

Revue de l'OFCE  
Observations et diagnostics économiques

Juillet 2005

**ATTRACTIVITÉ, DÉLOCALISATIONS  
ET CONCURRENCE FISCALE**  
Sous la direction de Jean-Luc Gaffard

Observatoire Français des Conjonctures Économiques  
Presses de Sciences Po

94

Sodis : 949 925.2  
Presses de Sciences Po

ISBN 2-7246-3024-6  
20 €