

Le défi des délocalisations en Europe

Michel Husson, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) France

Journée sur la « Politique Industrielle et Délocalisation au Pays Basque »

Bilbao, 26 Septembre 2007

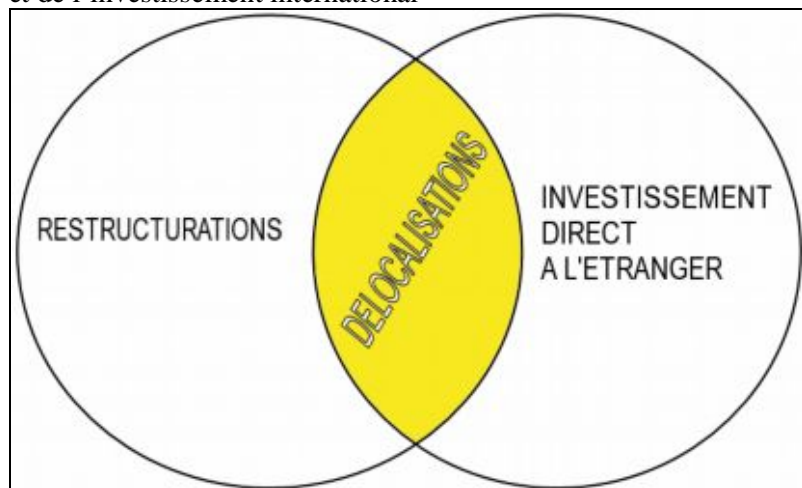
Cette présentation se donne deux objectifs. Le premier est de dresser un panorama synthétique du poids des délocalisations en Europe, en le situant par rapport au phénomène plus large de la mondialisation. Le second objectif est de présenter le débat d'orientation qui se pose à chacun des pays européens et à l'Union européenne en tant que telle. La conclusion esquisse brièvement un certain nombre de propositions qui sont soumises au débat.

1. Restructurations et délocalisations

Le phénomène des délocalisations se situe à l'intersection de deux processus : les restructurations, d'une part, l'investissement à l'étranger, d'autre part (schéma 1). La mondialisation de l'économie conduit à une imbrication croissante de ces processus.

Schéma 1

Les délocalisations, à l'intersection des restructurations et de l'investissement international



Les restructurations peuvent être définies comme « l'ensemble des transactions conduisant à vendre ou à acquérir des actifs, à modifier la structure du capital et à transformer l'organisation interne de la firme ». La Fondation de Dublin (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) suit depuis plusieurs années ces restructurations en publiant régulièrement son *European Restructuring Monitor*, qui distingue plusieurs cas de figures :

- *Restructurations internes* : une entreprise réorganise sa propre activité indépendamment d'un autre type de restructuration
- *Croissance de l'activité* : une entreprise étend son activité et crée de nouveaux emplois
- *Faillites et fermetures* : une unité de production est supprimée, ou l'entreprise fait faillite, indépendamment de mouvements de délocalisations
- *Délocalisation* : une partie de l'activité de l'entreprise est déplacée vers un autre pays
- *Fusion-acquisition* : deux entreprises fusionnent ou une entreprise est absorbée par une autre
- *Relocalisations internes* : l'entreprise déplace une partie de ses activités vers un autre établissement mais à l'intérieur d'un même pays. Le même terme sert parfois à désigner le rapatriement d'unités de production préalablement délocalisées.
- *Sous-traitance* : une partie de l'activité est confiée à une entreprise sous-traitante à l'intérieur du même pays

Le tableau 1 et le graphique 1 ci-dessous livrent un résultat important : les délocalisations jouent un rôle marginal dans les évolutions de l'emploi. Elles ne représentent au niveau européen que 5,5 % des réductions d'emplois associées aux opérations de restructurations. L'essentiel des destructions d'emplois (87 %) correspond à des restructurations internes (73,2 %) et à des faillites ou fermetures d'entreprises (13,8 %). Du côté des créations d'emplois, c'est évidemment la croissance de l'activité qui intervient comme motif principal (94,4%).

Tableau 1

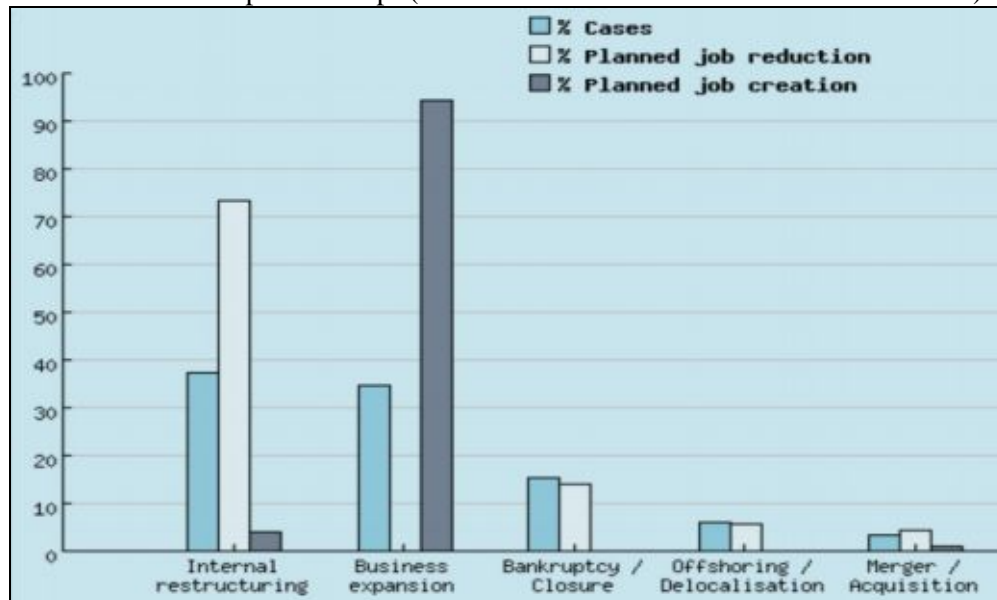
Restructurations et emploi en Europe (effets cumulés du 1er Janvier 2002 au 28 Mars 2007)

	Réductions d'emplois prévues	% réductions d'emplois prévues	Créations d'emplois prévues	% créations d'emplois prévues	Cas	% de cas
Restructurations internes	1762165	73.2	53636	3.9	2413	37.3
Faillites/fermetures	333226	13.8	1395	0.1	999	15.4
Croissance de l'activité	650	0.0	1312150	94.4	2237	34.5
Délocalisations	133220	5.5	291	0.0	394	6.1
Fusion-acquisition	102417	4.3	14743	1.1	214	3.3
Relocalisations internes	40206	1.7	5470	0.4	152	2.3
Sous-traitance	27112	1.1	300	0.0	40	0.6
Autres	8877	0.4	2410	0.2	26	0.4
Total	2407873	100.0	1390395	100	6475	100

Source : European Restructuring Monitor <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/>

Graphique 1

Restructurations et emploi en Europe (effets cumulés du 1er Janvier 2002 au 28 Mars 2007)



Source : European Restructuring Monitor <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/>

Le cas de l'Espagne n'est pas très différent (voir tableau 2 et graphique 2). Les restructurations internes, les faillites et fermetures d'entreprises contribuent à 90 % aux suppressions d'emplois liées à des opérations de restructuration, alors que 4,2 % seulement d'entre elles sont imputables aux délocalisations. La principale différence par rapport à la moyenne européenne se trouve du côté des créations d'emplois où les restructurations internes représentent 25 % des créations d'emploi, contre 3,9 % à l'échelle européenne (voir aussi les données de l'annexe).

Tableau 2

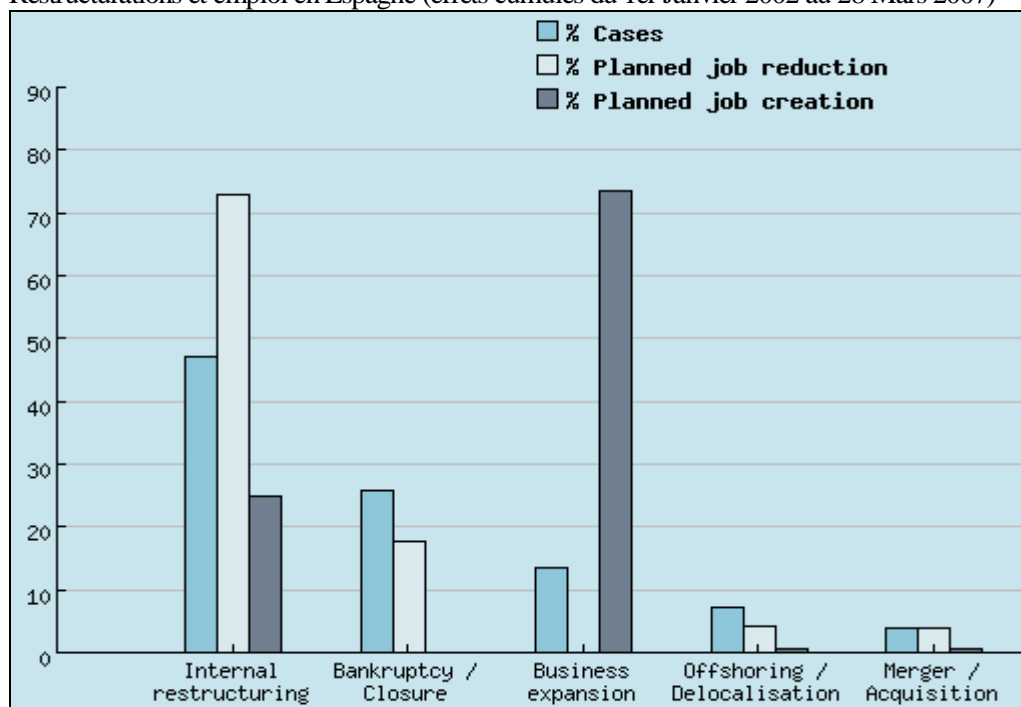
Restructurations et emploi en Espagne (effets cumulés du 1er Janvier 2002 au 28 Mars 2007)

ESPAGNE	Réductions d'emplois prévues	% réductions d'emplois prévues	Créations d'emplois prévues	% créations d'emplois prévues	Cas	% de cas
Restructurations internes	67292	72.9	5075	25.0	93	47.0
Faillites/fermetures	16353	17.7	0	0.0	51	25.8
Croissance de l'activité	0	0.0	14948	73.6	27	13.6
Délocalisations	3838	4.2	140	0.7	14	7.1
Fusion-acquisition	3637	3.9	150	0.7	8	4.0
Relocations internes	1065	1.2	0	0.0	4	2.0
Sous-traitance	150	0.2	0	0.0	1	0.5
Autres	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Total	92335	100.0	20313	100.0	198	100.0

Source : European Restructuring Monitor <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/>

Graphique 2

Restructurations et emploi en Espagne (effets cumulés du 1er Janvier 2002 au 28 Mars 2007)



Source : European Restructuring Monitor <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/>

2. Délocalisations et mondialisation

Les délocalisations ne sont qu'une forme possible de la mondialisation de la production. Le tableau 3 ci-dessous décrit les divers cas de figure possibles d'activités à l'étranger selon qu'elles font appel à la sous-traitance ou à la production de filiales situées dans d'autres pays. Les situations A et B sont directement liées aux délocalisations. Les situations C et F correspondent à une délocalisation indirecte ou à une « non-localisation », c'est-à-dire à une ouverture ou à une extension à l'étranger d'activités qui ne sont pas destinées au marché local mais auraient pu être implantées en France,

Tableau 3. Activités à l'étranger

Importations de biens et services		Investissement direct à l'étranger
A Importations de biens et services de sous-traitants étrangers après suppression d'activité	B Importations de biens et services de filiales après suppression d'activité	C Exportations directes des filiales à l'étranger sur les mêmes marchés d'exportation
D Importations de biens et services de sous-traitants étrangers sans suppression d'activité	E Importations de biens et services des filiales étrangères sans suppression d'activité	F Exportations des filiales à l'étranger vers d'autres marchés d'exportation
G Arrêts de production pour des raisons autres que les délocalisations		

Source : OCDE (2007)

3. L'impact des délocalisation au sens strict sur l'emploi

On dispose de peu d'études systématiques comme le constate la récente synthèse de l'OCDE (2007). Elles confirment pour la plupart l'impact relativement limité des délocalisations au sens strict, définies comme la suppression d'une activité existante et son transfert dans un autre pays. Ainsi le rapport du sénateur Grignon (2004), qui s'appuie sur des évaluations menées en 2002 par les missions économiques de la Direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie (DREE) dans les pays d'Europe centrale et orientale, montre que sur les opérations françaises d'investissement recensées, environ 10 % seraient assimilables à des délocalisations.

Le rapport Fontagné et Lorenzi (2005) a fourni un premier cadrage d'ensemble. Il conclut lui aussi à un effet limité de la concurrence du Sud : « on peut la chiffrer à 10 % au maximum sur la période 1970-2002. On note toutefois une accélération du phénomène depuis la fin des années quatre-vingt, annonçant un impact plus important à l'avenir ».

Récemment, la presse a rendu compte de plusieurs rapports qui n'ont pas été rendus publics. La première étude a été réalisée par le cabinet Altedia pour le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, Jean-Louis Borloo. S'appuyant sur une enquête auprès des entreprises ayant délocalisé, cette étude souligne le caractère massif des transferts d'activité vers l'Europe de l'Est et les pays émergents. Elle montre que les délocalisations sont motivées par plusieurs facteurs, dont la conjonction constitue un élément « déclenchant décisif » de la décision d'expatrier une activité. Ces principaux facteurs sont :

- la proximité des marchés en expansion,
- le différentiel de coût du travail qui « dépasse aujourd'hui de loin les écarts de productivité, particulièrement dans les pays émergents tels que la Chine ou l'Europe centrale et orientale »,
- le coût et la disponibilité des matières premières,
- la présence d'un tissu productif local attractif,
- et un élément plus subjectif qui porte sur « l'image négative de la France ».

Une autre étude, commandée par la commission des Finances du Sénat au cabinet Katalyse, adopte une analyse plus prospective. Elle prévoit la délocalisation de 202 000 emplois entre 2006 et 2010, soit 22% de la création nette d'emplois salariés au cours des cinq dernières années. Cependant il s'agirait, dans 80 % des cas, de « non-localisations » autrement dit de créations d'activités nouvelles dans d'autres pays (principalement européens), plutôt que de délocalisations au sens strict, portant sur des activités existantes.

Un troisième rapport, réalisé à la demande du ministère du Travail par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), n'a pas, lui non plus, été rendu public. Il est centré sur les pratiques de mise en concurrence des salariés par les entreprises, et insiste sur la « délocalisation sur place » qui consiste à faire venir en France des travailleurs d'un pays où le coût du travail est particulièrement bas pour remplacer la main-d'oeuvre locale. Le rapport signale que cette méthode est déjà utilisée, dans le bâtiment et les travaux publics, mais aussi par France Télécom, et conclut en soulignant que « la question fondamentale reste celle de l'effectivité du contrôle et des risques élevés de travail illégal, de *dumping* social et fiscal, de distorsion de la concurrence ».

Mais l'étude la plus détaillée est celle menée récemment à l'Insee (Institut national des statistiques et des études économiques) par Aubert et Sillard (2005). Il met en oeuvre une méthodologie précise visant à réaliser une évaluation exhaustive de l'impact des délocalisations. La méthode se fonde sur l'observation concomitante d'une diminution d'effectifs en France et d'une augmentation des importations par le groupe du même type de bien qui était auparavant produit en France. Les auteurs précisent que le chiffrage proposé ne constitue qu'une estimation, mais celle-ci a été menée avec suffisamment de minutie pour que ses résultats puissent être considérés comme l'évaluation la plus systématique dont on dispose.

Tableau 4
Emplois délocalisés en France (1995-2001) selon les pays de destination

Pays à bas salaires	%	Pays développés	%
Chine	30	Espagne	16
Brésil	8	Italie	15
Maroc	8	Allemagne	14
Tunisie	8	États-Unis	13
Rép. tchèque	6	Belgique	10
Inde	5	Royaume-Uni	8
Pologne	5	Pays-Bas	7
Vietnam	4	Suisse	4
Roumanie	4	Portugal	2
Bulgarie	3	Irlande	2
Indonésie	2	Suède	2
Turquie	2	Finlande	1
Venezuela	2	Japon	1
Malaisie	1		
Madagascar	1		
Guinée	1		
Lituanie	1		
Hongrie	1		
Russie	1		

Source : Aubert et Sillard (2005)

Le résultat majeur est la faible ampleur du processus : sur la période 1995-2001, 13 500 emplois industriels auraient été délocalisés chaque année, soit 0,35 % de l'emploi industriel, ou encore 12 % des réductions totales d'effectifs. Les pays à bas salaires ne représentent qu'une petite moitié (47 %) des destinations de délocalisation. La Chine constitue la plus importante, loin devant l'Europe de l'Est, l'Afrique du Nord

(Maroc et Tunisie), l'Amérique du Sud (principalement le Brésil) ou les autres pays d'Asie. L'autre moitié des délocalisations, un peu plus importante (53 %), se fait vers des pays développés, notamment des pays limitrophes de la France et vers les États-Unis (voir tableau 4). Les délocalisations vers les pays industrialisés s'inscrivent dans un processus plus large de restructuration des grands groupes multinationaux. Ils procèdent plutôt par filialisation, alors que les entreprises qui délocalisent vers les pays à bas coûts le font plutôt par recours à la sous-traitance.

Les délocalisations touchent à peu près tous les secteurs industriels, avec une ampleur variable. Les délocalisations vers les pays à bas salaires sont plutôt concentrées dans les secteurs de l'habillement et du textile, dans l'électronique et dans l'équipement ménager. Vers les pays développés, les délocalisations concernent surtout des secteurs très concentrés, comme l'automobile, l'aéronautique, la pharmacie ou l'électronique. Enfin, les délocalisations ont été plus nombreuses dans les secteurs à faible valeur ajoutée, et les salariés non qualifiés sont en moyenne plus touchés que les qualifiés, même si aucune des catégories de qualification n'a été épargnée.

Tableau 5
Emplois délocalisés en France (1995-2001) selon les secteurs

Secteurs	Emploi % par an	Emplois délocalisés % de l'emploi de 1994		Principales destinations
		pays développés	pays à bas salaires	
Habillement, cuir	- 5,8	0,1	0,7	Maroc, Tunisie, Vietnam, Chine
Textile	- 3,2	0,1	0,3	Roumanie, Chine, Italie, Mexique
Equipements électriques et électroniques	- 1,0	0,3	0,3	Chine, République tchèque, États-Unis
Pharmacie, parfumerie et entretien	- 0,9	0,6	0,0	Suisse, États-Unis, Allemagne, Irlande
Produits minéraux	- 0,9	0,2	0,1	Italie, Venezuela, Belgique
Edition, imprimerie, reproduction	- 0,9	0,1	0,0	Italie
Bois et papier	- 0,5	0,1	0,1	Indonésie, Brésil, Finlande
Equipements du foyer	- 0,4	0,1	0,5	Chine, Pologne
Construction navale, aéronautique et ferroviaire	- 0,3	0,4	0,0	États-Unis, Allemagne
Automobile	0,2	0,2	0,0	Espagne
Equipements mécaniques	0,7	0,1	0,1	Italie, Turquie, Royaume Uni, Chine
Métallurgie et transformation des métaux	0,7	0,1	0,1	Belgique, Brésil
Chimie, caoutchouc, plastiques	0,9	0,2	0,1	Inde, Espagne, Pays-Bas
Industries agricoles et alimentaires	0,9	0,2	0,1	Allemagne, Pays Bas, Espagne
Composants électriques et électroniques	2,6	0,4	0,3	Italie, Espagne, Chine, Maroc
TOTAL	- 0,1	0,2	0,2	

Source : Aubert et Sillard (2005)

Le constat d'ensemble est que les délocalisations au sens strict ont un impact mineur sur les mouvements de l'emploi. Il recoupe les données émanant de l'*European Restructuring Monitor* au niveau global. Mais l'ampleur de cet impact peut peser davantage dans certains secteurs et certains pays (tableau 5).

Si les études disponibles apportent des éléments d'information, elles ne permettent pas de répondre aux inquiétudes que suscitent les délocalisations. Celles-ci tendent à s'étendre à de nouveaux secteurs et à s'accélérer : le fait de savoir que leur impact a jusqu'ici été relativement marginal, en dépit du caractère spectaculaire de certaines opérations récentes, ne dit rien sur son potentiel futur. L'écart entre les évaluations et les perceptions sociales du processus est donc loin d'être résorbé, d'autant plus que la dimension européenne, et notamment la « directive Bolkestein » sur les services, est venue nourrir cette inquiétude. Enfin, on ne dispose pas d'étude proposant un bilan d'ensemble de la mondialisation, qui prendrait en compte, dans les deux sens, l'impact sur l'emploi des échanges commerciaux et des mouvements d'investissement entre la France et le reste du monde

Tableau 5

Part des délocalisations dans les suppressions d'emploi

par secteur	%	par pays	%
Consultancy business services	25.9	Portugal	54.7
Textiles and leather	16.9	Austria	29.6
Chemical	16.4	Denmark	28.8
Electrical	16.2	Slovakia	25.2
Metal and machinery	16.1	Slovenia	24.0
Construction and woodworking	16.0	Ireland	23.6
Information technology	13.6	Finland	15.9
Glass and cement	13.1	Italy	15.7
Motor	10.9	Belgium	10.9
Energy	10.8	Germany	7.2
Pulp and paper	5.9	Hungary	5.7
Food, beverage and tobacco	5.0	Sweden	5.4
Financial services	4.9	France	4.6
Publishing and media	2.7	UK	3.4
Post and telecommunications	2.0	Spain	2.3
Commerce	1.5	Poland	2.2
Transport and storage	0	Czech Republic	0.9
Public sector	0	Netherlands	0.7
Performing arts	0	Cyprus	0
Maintenance and cleaning	0	Estonia	0
Hotel, restaurant and catering	0	Latvia	0
Health and social work	0	Lithuania	0
Hair and beauty care	0	Malta	0
Extractive industries	0		
Education	0		
Agriculture and fishing	0		

Source : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006)

4. Délocalisations, mondialisation et Europe

L'une des principales difficultés dans l'étude des délocalisations est de démêler ce qui peut être imputé aux délocalisations au sens strict et à la mondialisation au sens large. Cette dernière signifie pour l'essentiel de produire à l'échelle mondiale en mettant en concurrence directe les salariés de la planète entière. Le contexte actuel diffère des expériences historiques passées d'internationalisation sur trois points essentiels :

- les capitaux ont acquis la possibilité de se structurer et de se déplacer à l'échelle mondiale, d'un point de vue réglementaire et technologique ;
- la disparition de fait du « bloc socialiste » a conduit à un accroissement brutal du salariat mondial disponible ;
- cette main-d'oeuvre combine de plus en plus l'avantage de niveaux très bas de salaires et d'un degré de qualification compatible avec les méthodes moderne de production.

On assiste donc à la constitution tendancielle d'un marché mondial qui pèse sur les niveaux de salaires et de protection sociale des salariés des pays avancés. Cette situation nouvelle a conduit sur le plan théorique à une remise en cause par le prix Nobel Samuelson (2004) des bienfaits de la mondialisation. La loi des avantages comparatifs ne fonctionnerait plus, et les pays émergents, dotés de bas salaires et capables d'accéder à des performances productives moyennes, pourraient potentiellement s'emparer de pans entiers de la production mondiale. Telle est la menace qui semble peser sur les économies les plus avancées, et ce débat occupe une large place aux Etats-Unis où le déficit vis-à-vis de la Chine semble croître irrésistiblement. Ce débat dépasse donc largement celui des délocalisations au sens propre et pose la question d'une éviction progressive des

producteurs du Nord. Telle est en tout cas la vision pessimiste portée par exemple par Alan Blinder, le vice-Président du GT (2006,2007).

On peut alors envisager plusieurs scénarios. Le premier est celui d'un alignement vers le bas dont un exposé systématique a été fourni par le président de l'Institut allemand IFO, Hans-Werner Sinn (2004). Ce dernier donne sans doute la clé qui permet de comprendre la difficulté de la mondialisation contemporaine : « les différences de prix sont donc la source des gains potentiels de l'échange ; mais, une fois ces gains réalisés, les prix doivent converger. La convergence des prix doit donc être considérée comme la mesure des gains de l'échange, ou des gains de bien-être qui résultent d'une amélioration de la division internationale du travail ». Or, cette convergence ne peut être obtenue à court terme, compte tenu des différentiels considérables de coûts salariaux. La recommandation de Sinn est d'accélérer cette convergence de manière symétrique : « Pour réaliser les gains du commerce avec la Chine et la Pologne, il faut réduire l'écart salarial entre ces pays et l'Allemagne. Actuellement le coût salarial horaire polonais représente un septième, et le chinois un vingt-cinquième du niveau de l'Allemagne de l'Ouest. Ces différences ne peuvent pas durer. Nous devons accepter que les salaires chinois rejoignent le nôtre et que nos salaires glissent vers ceux de la Chine (...) Si nous essayons d'empêcher l'égalisation du prix des facteurs, autrement dit, si nous défendons nos salaires, alors une partie trop importante de la production sera délocalisée vers les pays à bas salaires ».

Les salariés seront alors les perdants, y compris selon Sinn, une partie des plus qualifiés. Les gagnants seront « les propriétaires des entreprises et du capital ». On pourrait alors envisager une redistribution des revenus mais, et c'est là le « second dilemme de la mondialisation », l'Etat « ne peut pas agir ». Face à cette impasse, Sinn propose une issue assez stupéfiante en enjoignant aux salariés d'épargner afin « d'acquérir le facteur de production qui est le gagnant de la mondialisation », à savoir le capital. Il leur reproche même de ne pas l'avoir fait plus tôt : « Si les travailleurs allemands avaient commencé il y a 35 ans à accumuler la vraie richesse, ils feraient maintenant partie des vainqueurs du processus historique que nous appelons mondialisation. Il n'est pas trop tard pour rattraper le temps perdu ».

En un sens, Sinn n'a pas tort : le rééquilibrage de l'économie mondiale passe par une réduction des différentiels de coûts salariaux. Mais la condition essentielle est celle de l'environnement institutionnel, au niveau mondial mais aussi européen, et d'autres stratégies sont envisageables.

Quelles stratégies face aux délocalisations ?

On reprend ici en partie la typologie proposée par Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2005) qui distinguent les libéraux, les innovateurs et les archaïques. Les libéraux reprennent sous une forme plus ou moins atténuée la logique de Sinn qui revient à dire que les salaires doivent s'ajuster à la baisse. Cette position conduit à une objection évidente : « comment justifier des baisses de salaires et de protection sociale par une mondialisation censée être bénéfique à tous ? ».

Cette orientation libérale peut aussi se combiner avec les solutions que Mathieu et Sterdyniak qualifient d'archaïques et qui consistent à favoriser par des aides l'emploi des travailleurs non qualifiés. Cela peut passer par des subventions aux secteurs et aux entreprises en difficulté, ou aux régions et bassins d'emplois particulièrement frappés. En France, le budget 2005 a prévu 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. Une autre voie consiste à dissocier le coût du travail non qualifié du revenu des salariés non qualifiés, par exemple par les baisses de cotisations sociales sur les bas salaires ou par la « prime pour l'emploi » qui complète le revenu disponible des salariés au voisinage du salaire minimum. Enfin, il s'agirait de développer l'emploi dans les services non délocalisables, et notamment les services aux particuliers. Ces orientations vont dans le sens d'un dualisme social accru. Il s'agit en effet de déconnecter l'évolution des salaires des non qualifiés et des qualifiés, et de creuser les inégalités de manière à développer des emplois de services peu rémunérés.

Pour les innovateurs, la France et l'Europe doivent accéder à une meilleure spécialisation en soutenant les secteurs de haute technologie les plus performants et/ou à forte valeur ajoutée. Cette voie permettrait d'obtenir une compétitivité fondée sur d'autres facteurs que les coûts salariaux et de compenser les pertes d'emplois dans les secteurs à bas salaires. On reconnaît ici la stratégie de Lisbonne qui vise à faire de

l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Des ressources nouvelles doivent être affectées à la recherche et développement (R&D), à l'éducation et la formation, tandis que des réformes structurelles doivent inciter à favoriser la mobilité, l'innovation et la prise de risque. Cette stratégie pose cependant un certain nombre de questions. La première est de savoir si les créations d'emplois dans les secteurs dynamiques sont susceptibles de compenser l'abandon des industries plus traditionnelles. La seconde porte sur les objectifs contradictoires des réformes réellement existantes. Du côté de la gestion des entreprises, la priorité de fait donnée à la libre circulation des capitaux à la recherche de la rentabilité financière maximale s'oppose à un effort supplémentaire en termes de recherche et de formation. Du côté des marchés du travail, la flexibilisation favorise le développement d'emplois de services précaires et moins qualifiés qui entre en contradiction avec l'objectif d'une compétitivité fondée sur une main-d'oeuvre hautement qualifiée.

Enfin se pose la question du degré d'« autocentrage » de la croissance. Dans un certain nombre de pays européens, l'investissement domestique fait preuve d'un faible dynamisme, alors que les investissements à l'étranger croissent rapidement. Ce mouvement est très net dans le cas français. Il se retrouve également dans le cas allemand où le gel des salaires entraîne une quasi-stagnation du marché intérieur, de sorte que ce sont les seules exportations qui tirent la croissance.

La tentation protectionniste

Devant ces interrogations se développe un courant qui prône un « néo-colbertisme européen », pour reprendre l'expression avancée par le rapport Grignon (2004). L'ancien Premier Ministre français, Dominique de Villepin, avait quant à lui évoqué le thème du « patriotisme économique ». Cette approche se combine avec ce que l'on pourrait appeler un « néo-industrialisme » qui tend à relancer la notion de politique industrielle. En France, à la suite du rapport Beffa (2005) a été créée une Agence Nationale de la Recherche (ANR) chargée de financer des recherches scientifiques et techniques. En même temps, sont relancés les « pôles de compétitivité » qui regroupent des centres de recherche publics ou privés, des petites et grandes entreprises, pour investir dans la production de biens de haute technologie. Toutes ces institutions bénéficieraient d'aides publiques. On retrouve au niveau européen une semblable relativisation des bienfaits de la concurrence et un début d'inflexion de la Direction de la Concurrence dans son opposition systématique aux alliances et fusions entre grandes entreprises européennes.

Cette orientation « néo-protectionniste » prend la forme d'une augmentation de TVA qui a eu lieu en Allemagne (+ 3 points) et est actuellement discutée par le gouvernement français qui a d'ailleurs présenté son projet de « TVA sociale » comme une « taxe anti-délocalisations ». Il s'agirait de remplacer une partie des cotisations sociales employeurs par des points de TVA. Une telle mesure aurait pour intérêt de baisser le coût du travail puisqu'une partie des prestations sociales serait dorénavant financée par les consommateurs, et de rétablir la compétitivité puisque les exportations sont exemptées de TVA tandis que celle-ci pèse sur les importations. Mais ces avantages ne sont qu'apparents : la mesure risquerait d'être inflationniste si les entreprises en profitaient pour augmenter leurs marges et les gains de compétitivité ne seraient que transitoires et sans aucune mesure avec le différentiel de salaires existant avec les pays émergents. De plus, une telle mesure, équivalant à une dévaluation, serait anti-coopérative au niveau européen et risquerait d'enclencher un cycle de dévaluation compétitive dommageable pour la croissance et l'emploi en Europe. On voit en tout cas que la question-clé qui est posée ici porte sur la conception de la construction européenne face à la mondialisation.

Quelle stratégie européenne ?

Le mode de construction européenne est en porte-à-faux avec la mondialisation, de telle sorte que l'on ne sait pas très bien si l'Union européenne est un rempart ou un relais de la mondialisation. Historiquement, il faut en effet constater un retard spécifique de l'unification européenne par rapport au degré d'internationalisation des capitaux européens. En un sens, la formation du marché unique a été entreprise à un moment où le marché mondial constituait déjà l'horizon des grands groupes européens. Dès lors, le marché unique est devenu le terrain des restructurations, sans que la dimension européenne ait été jamais privilégiée. Aucune préférence communautaire en faveur de la formation de « champions » européens n'ayant été affirmée, les alliances se sont en majorité nouées

avec les deux autres pôles de ce que l'on appelait la « Triade » : les Etats-Unis et le Japon. L'absence de politique industrielle, commerciale ou de change, la priorité à une concurrence « libre et non faussée » ont empêché le capital européen de se densifier, vis-à-vis des capitalismes des Etats-Unis ou du Japon, beaucoup plus fortement adossés à leur Etat.

Le secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats, John Monks, a dressé un bilan très négatif de l'action des gouvernements européens qui « laissent faire ou ont peur d'agir. Ils relaient l'opinion largement répandue parmi les élites. Ces dernières pensent que l'Europe ne peut concurrencer les Etats-Unis, la Chine ou l'Inde qu'en bradant l'Etat-providence, qu'en réduisant les services publics et qu'en brisant le pouvoir des syndicats à gérer les changements (...) Le boom des inégalités, la vitesse de ce boom sont une terrible menace pour l'Europe sociale. Et l'agressivité des stratégies des *hedge funds* (fonds d'investissements) encouragés par la libéralisation financière est potentiellement une menace mortelle pour l'Europe sociale ».

Certes, les restructurations et les délocalisations deviennent une préoccupation croissante à l'échelle communautaire. A côté des Fonds Structurels et de la Stratégie Européenne pour la Croissance et l'Emploi, l'Union a mis en place un *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation* pour financer la reconversion des travailleurs « pour lesquels le lien entre le licenciement et la mondialisation est clairement établi ». Mais la portée de ce Fonds reste symbolique, puisqu'il ne recevra que 500 millions d'euros par an. Il paraît donc difficile de soutenir que « la création de ce fonds spécifique apparaît essentielle afin d'écartier tout risque d'appauvrissement individuel durable » (Europa.eu 2007).

Une récente communication de la Commission Européenne (2005) « met l'accent sur l'application stricte des règles de concurrence, y compris dans le domaine des aides d'État, ainsi que sur le contrôle des concentrations d'entreprises ». Mais elle suggère cependant des aménagements de ces principes, en proposant :

- « - une réforme de la politique de contrôle des aides d'États incitant les États membres à attribuer des aides aux secteurs qui contribuent le plus à la croissance et à l'emploi ;
- un nouveau règlement sur les fusions d'entreprises visant la facilitation des restructurations industrielles ».

Enfin et surtout, la politique communautaire annoncée ne résout pas les contradictions de la construction européenne. Comme le fait remarquer la Confédération Européenne des Syndicats (CES, 2005) il existe « une certaine contradiction entre les annonces : d'une part celle d'un rôle accru de l'Union Européenne et, d'autre part, l'accent mis sur la responsabilité nationale. »

La question des nouveaux Etats-membres

Les délocalisations vers les nouveaux Etats membres et notamment les PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) ne représentent pas la forme principale de restructurations. Il en va de même pour l'investissement direct à l'étranger (IDE) : l'essentiel des mouvements de capitaux en Europe se fait entre pays développés (tableau 6). Certes, le poids des PECO a pratiquement doublé entre 1993 et 2003, et le mouvement devrait se prolonger. Mais ce phénomène est après tout normal, dès lors que ces pays s'intègrent dans l'espace européen.

Tableau 6

Parts du marché européen de l'IDE entrant et sortant

	Stock IDE entrant			Stock IDE sortant		
	1993	1999	2003	1993	1999	2003
UE15	97,3	95,5	94,8	99,8	99,8	99,7
PECO10	2,7	4,5	5,2	0,2	0,2	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Andreff et Andreff (2005)

En revanche, l'adhésion de nouveaux Etats dont le niveau de salaires est largement inférieur à la moyenne européenne pose un problème spécifique quant aux modalités de la construction européenne. Que peut-il se passer dans un ensemble où coexistent des pays à niveaux de productivité et de salaires très différents ? A

cette question-clé du débat sur la Constitution, il y a deux manières de répondre : la mise en concurrence, ou l'harmonisation. Le scénario de l'harmonisation s'appuie sur un rattrapage de productivité dans les pays où elle est inférieure, avec effet d'entraînement sur les salaires. Les écarts initiaux se réduisent, et il y a convergence vers le haut. Au lieu de se concentrer sur les branches où l'argument du coût salarial est prépondérant, les pays concernés « remontent les filières » et les spécialisations tendent elles aussi à converger.

Mais ce processus n'est pas automatique : il ne s'enclenche que si certaines conditions sont respectées. Il faut que les pays conservent une latitude de progression plus rapide des prix qui accompagne le rattrapage de productivité, et qu'ils bénéficient de transferts aidant à soutenir la convergence. Il faut ensuite que soit établie une norme de progression salariale en fonction de la productivité, ce qui passe le plus souvent par des luttes sociales. Ces faits stylisés peuvent être illustrés par l'entrée dans l'Europe des pays méditerranéens (Espagne, Portugal, Grèce).

La logique néo-libérale qui sous-tend la construction européenne privilégie de son côté la mise en concurrence. En 2005, la commissaire européenne Danuta Hübner évoquait explicitement la nécessité de « faciliter les délocalisations au sein de l'Europe » car « prévenir les délocalisations, les stopper par des règles artificielles, travaillerait contre la compétitivité des entreprises ». C'est cette logique qui conduit à fermer le robinet des transferts en limitant le budget européen et en interdisant la création de ressources nouvelles ou le recours à l'emprunt. En faisant de la stabilité des prix une priorité absolue, elle réduit d'autant les possibilités d'ajustement. Les nouveaux Etats membres se voient de fait appliquer les fameux critères de Maastricht, même si leurs monnaies ne sont pas entrées dans l'euro. Enfin, et surtout, l'option libérale s'oppose à toute norme en matière salariale et la liberté absolue des mouvements de capitaux exerce au contraire une très forte pression à la baisse.

Les effets de ce second scénario vont donc en sens inverse de l'harmonisation : la redistribution des gains de productivités aux salariés serait bloquée par la pression concurrentielle, et la spécialisation régressive se reproduirait. Il est essentiel de comprendre qu'une telle configuration est défavorable à l'ensemble des salariés, indépendamment du « classement » du pays où ils travaillent, car leur mise en concurrence généralisée bloque la progression des salaires aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres. Les inégalités salariales se creusent, et la condition salariale est encore dégradée par les « réformes » des systèmes de protection sociale, eux aussi soumis à la concurrence. La répartition inégalitaire des richesses produites contribue à tirer vers le bas la croissance et l'emploi, tandis que l'accumulation du capital est redéployée vers le reste du monde.

Heureusement, le rattrapage semble aujourd'hui à l'oeuvre (Husson 2006). Mais cette évolution favorable devrait être renforcée par la fixation de normes salariales au niveau européen. Il y a quelques années, des syndicats allemands, belges, néerlandais et luxembourgeois, réunis au sein du « groupe de Doorn », avaient travaillé sur une idée simple : les salaires doivent progresser en proportion du PIB. Cette règle devrait être complétée d'une norme de répartition qui serait par exemple : pas de salaire inférieur à la moitié du salaire médian (Schulten *et alii* 2005). L'harmonisation européenne passe désormais par l'instauration de tels critères sociaux de convergence.

Conclusions et propositions

La véritable solution aux délocalisations se trouve en réalité dans les pays émergents. L'évolution normale serait une progression des niveaux de salaires dans ces pays qui conduise à un rattrapage des pays développés et à un recentrage de leur économie sur le marché intérieur. Ce processus semble heureusement être à l'oeuvre dans les nouveaux membres de l'Union européenne malgré les obstacles de politiques européennes inappropriées. Mais dans le cas de pays comme la Chine et l'Inde, il risque de prendre beaucoup de temps, en raison notamment des réserves de main-d'oeuvre dont semblent disposer ces deux pays.

Dans l'immédiat, le processus de délocalisations est en expansion et semble gagner potentiellement tous les secteurs. Il est utilisé comme moyen de chantage pour faire pression sur les salaires dans les pays développés. La CES (2005) évoque ainsi les « menaces de délocalisation comme instrument pour obtenir des concessions

de la part des travailleurs et de leurs représentants ». Le risque d'un scénario de dumping social, salarial et fiscal, est donc aujourd'hui un risque majeur.

La réponse immédiate passe par une stratégie européenne qui diffère assez largement des orientations actuelles et s'appuierait sur ces six leviers dont l'énoncé même permet de mesurer le chemin à parcourir :

1. une politique industrielle européenne active ;
2. des accords de coopération avec les pays du Sud ;
3. une politique de change active ;
4. un système d'aides et de fonds d'harmonisation dans l'Union européenne ;
5. l'harmonisation fiscale et sociale au niveau européen ;
6. l'affirmation claire du principe du pays de destination.

Références

Andreff M. et Andreff W (2005), « La concurrence pour l'investissement direct étranger entre les nouveaux et les anciens membres de l'Union Européenne élargie », *Economie Appliquée* n°58(4).

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, http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/g2005-03.pdf

Beffa J.L. (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, La Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000044/index.shtml>

Benaroya F. (2005), « Le point sur les délocalisations », in Fontagné L. et Lorenzi J.H. (2005)

Blinder A.S. (2006), « Offshoring : The Next Industrial Revolution ? », *Foreign Affairs*, March/April, <http://hussonet.free.fr/blinder6.pdf>

Blinder A.S. (2007), « Free Trade's Great, but Offshoring Rattles Me », *The Washington Post*, May 6, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/04/AR2007050402555_pf.html

CES (2005), Restructurations - Commentaires de la CES, <http://www.etuc.org/a/1531>

Commission Européenne (2005), *Restructurations et emplois : anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne*, Communication, 31 mars, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10136.htm>

De Gimel L. (2005), « Repères quantitatifs sur les délocalisations industrielles à partir des relations extérieures avec les pays émergents ou à bas salaires », in Fontagné L. et Lorenzi J.H. (2005)

Europa.eu (2007), *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation*, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10155.htm>

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006), *Restructuring and employment in the EU : Concepts, measurement and evidence*, <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0638.htm>

Fontagné L. et Lorenzi J.H. (2005), *Désindustrialisation, délocalisations*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, <http://www.cae.gouv.fr/rapports/55.htm>.

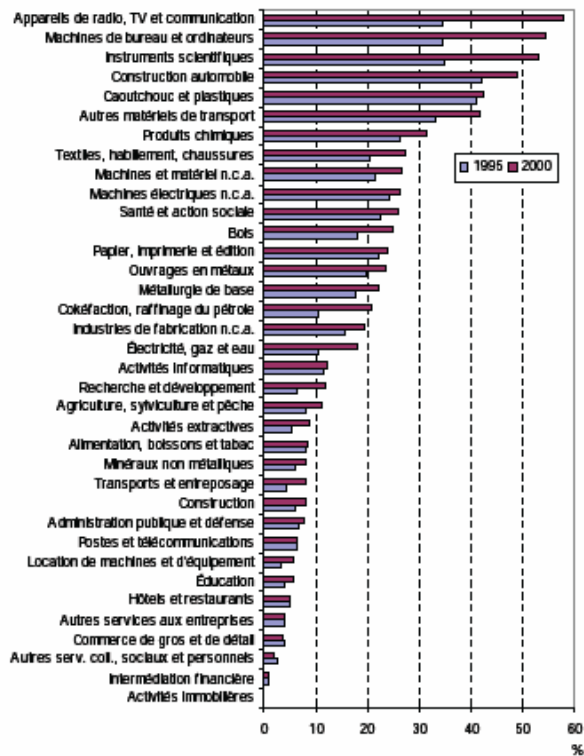
Galgoczi B, Keune M. et Watt, A. (2005), *Les défis de la relocalisation pour les syndicats européens*, Document de travail ETUI-REHS pour l'Université d'été de la Confédération Européenne des Syndicats, juillet

Grignon F. (2004), Rapport du Sénat sur la délocalisation des industries de main-d'oeuvre, <http://www.senat.fr/rap/r03-374/r03-3741.pdf>

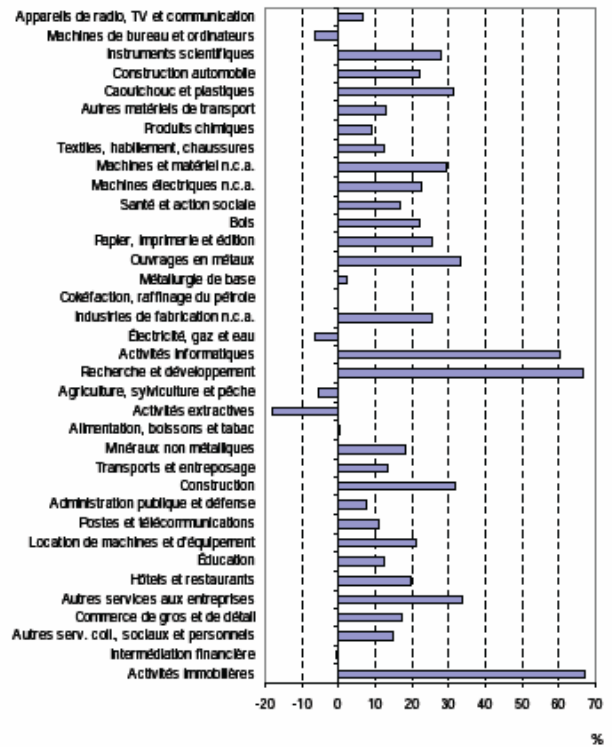
- Hübner D. (2005), « Nous devons faciliter les délocalisations », *La Tribune*, 8 Février 2005, <http://hussonet.free.fr/hubner05.pdf>
- Husson (2006), « Les salaires minima en Europe », *Chronique Internationale de l'Ires* n°103, novembre, <http://hussonet.free.fr/smineuro.pdf>
- Lefournel J. (2004), *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, http://www10.finances.gouv.fr/fonds_documentaire/Prevision/dpae/pdf/2004-090-55.pdf
- Mathieu C. et Sterdyniak H. (2005), « Délocalisations et emploi en France, que faire ? », *La lettre de l'OFCE* n°264, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/264.pdf>
- Monks J. (2006), « On est revenu au XIXe siècle, avant l'Etat providence », *Libération*, 6 octobre, <http://hussonet.free.fr/monks06.pdf>
- OCDE (2007), *Les délocalisations et l'emploi*, Paris.
- OFCE (2005), *Attractivité, délocalisations et concurrence fiscale*, sous la direction de J.L. Gaffard, numéro spécial de la *Revue de l'OFCE*, n°94, juillet.
- Samuelson P.A. (2004), Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives*, vol.13, n°3, Summer, http://econ-www.mit.edu/faculty/download_rp.php?id=50
- Schulten T. et alii (2005), *Thèses pour une politique européenne de salaires minimaux*, <http://hussonet.free.fr/thesemin.pdf>
- Sessi (2005), « La "sous-traitance internationale", quelles estimations ? », in Fontagné L. et Lorenzi J.H. (2005).
- Sinn H.-W. (2004), « The dilemma of globalisation :A German perspective », *Economie internationale* n°100, <http://hussonet.free.fr/sinnglob.pdf>

Internationalisation et emploi en Espagne

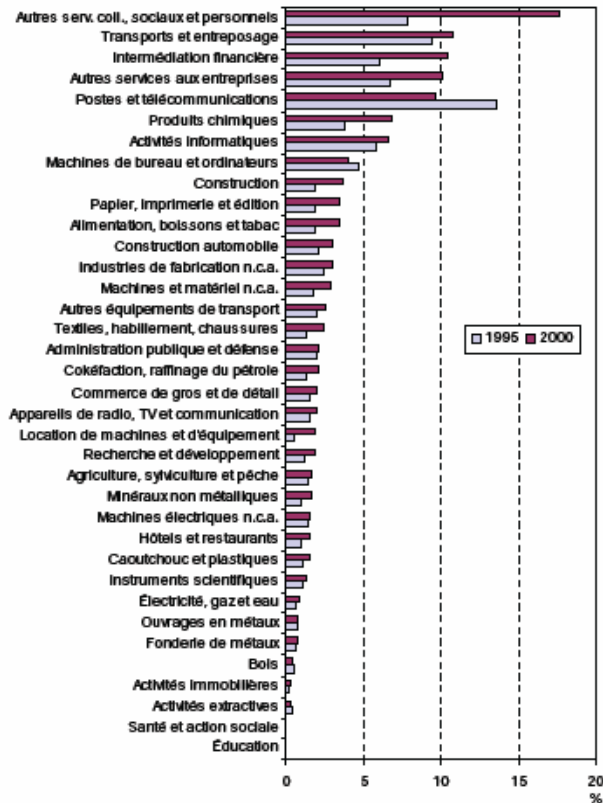
Espagne - Indice d'externalisation des biens à l'étranger par les industries de biens et services



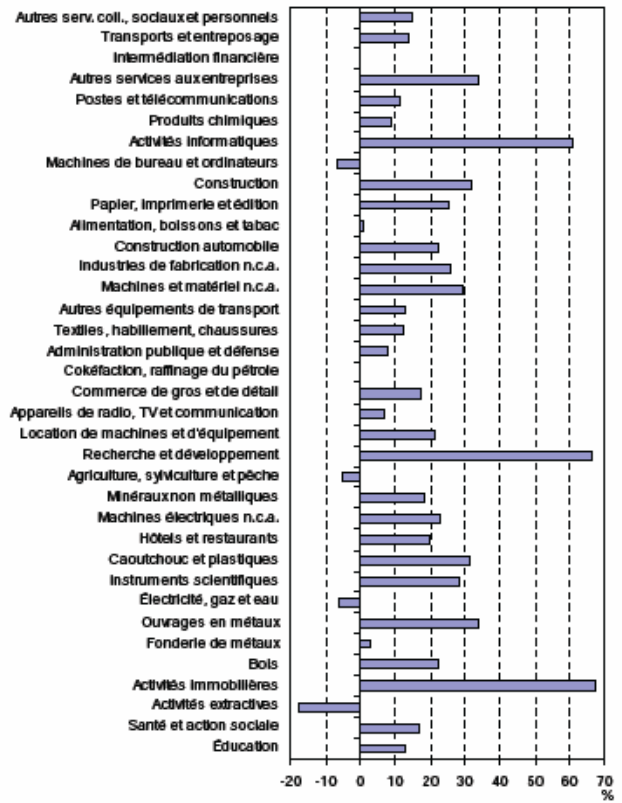
Espagne - Croissance de l'emploi, 1995-2000



Espagne - Indice d'externalisation des services à l'étranger par les industries de biens et services



Espagne - Croissance de l'emploi, 1995-2000



Source : OCDE (2007)