

Délocalisation de la production et relations industrielles

Source : EIRO, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/11/study/tn0511103s.html#contentpage>

Le transfert par les multinationales des activités de production d'un pays vers un autre constitue désormais une question importante en matière de relations industrielles dans toute l'Europe, et plus particulièrement dans les pays d'Europe occidentale ayant connu, ces dernières années, un certain nombre de cas très médiatisés de délocalisation sortante. La présente étude comparative examine la nature et la portée de la délocalisation de la production, ainsi que son importance pour les relations industrielles, avant d'analyser les débats que soulève cette question à l'échelle nationale et de voir quelle influence ont les relations industrielles sur les décisions de délocalisation et sur leur mise en œuvre. Cette étude porte sur 23 États membres de l'UE, ainsi que sur la Bulgarie, la Norvège et la Roumanie.

La délocalisation de la production, par laquelle une entreprise transfère tout ou partie de ses installations de production d'un pays dans un autre, joue un rôle de plus en plus important pour les relations industrielles - parfois plus qu'on pourrait s'y attendre compte tenu de ce que semble être l'ampleur réelle des processus de délocalisation. La délocalisation de la production (qu'on appelle également 'externalisation extraterritoriale' ou 'délocalisation sortante') est un des aspects les plus concrets et potentiellement visibles de l'internationalisation (ou mondialisation) de l'économie et elle s'accompagne généralement d'une restructuration (et souvent d'une réduction des effectifs) dans les pays où la production délocalisée était initialement assurée.

Pour ces raisons, dans la mesure où ils peuvent avoir un impact sur la croissance économique et l'emploi, les processus de délocalisation concernent les responsables de la politique économique au niveau local et national et sont un indicateur de l'intérêt que présentent certains pays pour l'investissement direct. De même, ils attirent l'attention des partenaires sociaux. Les syndicats s'intéressent plus particulièrement à l'impact économique et social des délocalisations sur les régions touchées et s'inquiètent notamment des conséquences pour les travailleurs concernés. Les associations d'employeurs soulignent souvent les pressions de la concurrence internationale et demandent l'adoption de conditions favorables aux entreprises afin d'éviter la désindustrialisation et d'assurer le développement d'activités économiques dans le pays en vue d'améliorer la croissance économique et de préserver les niveaux d'emploi. Parallèlement, la délocalisation de la production est généralement source de conflits et de litiges au niveau de l'entreprise et devient souvent un sujet de négociation collective, ce qui en fait une question évidente de relations industrielles.

La délocalisation de la production est une source de préoccupation pour les acteurs des relations industrielles, surtout lorsqu'il s'agit du transfert de la production à l'étranger; en effet, elle induit nettement moins de conflits lorsqu'il s'agit de transferts vers l'intérieur. Toutefois, il ne faut pas considérer qu'aux 'points de destination' les délocalisations ne posent pas de problèmes aux relations industrielles. De fait, lorsque la réglementation du travail et les systèmes de relations industrielles sont des motifs de délocalisation, il devient évident que la question du soutien de relations de travail collectives appropriées dans les pays de destination peut faire partie des objectifs des partenaires sociaux et des décideurs, aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays de destination.

Depuis l'ouverture du débat sur les conséquences de l'internationalisation de l'économie et l'émergence de réseaux mondiaux de production au début des années 1990, les spécialistes des relations industrielles s'intéressent tout particulièrement à l'incidence éventuelle que peuvent avoir sur les relations industrielles la plus grande mobilité des capitaux et l'accroissement de la position de force des entreprises dans leurs négociations avec les travailleurs et les syndicats. Qu'elle soit menace ou réalité, la délocalisation peut, selon certains observateurs, être à l'origine de certaines formes de négociations de compromis et risque d'entraîner un phénomène dit de 'regime shopping' selon lequel les entreprises cherchent à s'implanter là où elles pensent trouver le régime de réglementation le plus favorable (théoriquement, un pays ou une région à faible niveau de protection de la main-d'œuvre). Il est donc de plus en plus difficile pour les gouvernements et les syndicats de résister aux demandes de déréglementation du marché du travail et de réduction de la protection de la main-d'œuvre, dans leur volonté de préserver l'activité économique et l'emploi (ou d'attirer de nouvelles activités et de créer des emplois). Les pressions ainsi exercées sur le cadre de réglementation risquent d'entraîner une véritable course vers le bas ('race to the bottom') en termes de conditions d'emploi.

Selon de nombreuses analyses et de multiples commentaires, cette image n'est qu'une illustration partielle des mécanismes en jeu dans la mesure où les dispositions institutionnelles, et notamment la réglementation du travail, peuvent représenter des atouts précieux pour les entreprises en assurant, par exemple, la coopération de la main-d'œuvre ou en contribuant à assurer la disponibilité de niveaux élevés de qualification. De plus, dans bien des cas, les coûts de la délocalisation peuvent être supérieurs aux avantages escomptés, lesquels sont souvent incertains. Par conséquent, l'intérêt que peut présenter la délocalisation est loin d'être évident et les courbes de mobilité des capitaux, qui sont assez complexes et variées, ne reflètent pas une tendance générale.

Certaines délocalisations suscitent un intérêt particulier. Cela a notamment été le cas de celles de Siemens en Allemagne ([DE0407106F](#)) et de Bosch en France ([FR0408101N](#)), annoncées durant l'été 2004 et parfois présentées, notamment

dans les médias généralistes, comme des exemples spécifiques de la façon dont les processus de délocalisation peuvent menacer et dégrader les conditions d'emploi jusque-là tenues pour acquises, notamment en ce qui concerne la réduction du temps de travail hebdomadaire. Dans ces deux cas, les menaces de délocalisation ont mené à des négociations qui ont redéfini certains aspects de la réglementation du travail en vue d'améliorer la compétitivité de l'entreprise dans sa localisation actuelle comparativement à d'éventuelles solutions de délocalisation. Toutefois, les mesures convenues entre la direction de l'entreprise et les syndicats sont plus avantageuses que les médias ont pu le laisser entendre et comportent d'autres éléments (engagement à investir et dispositions spéciales concernant la formation et le salaire variable, par exemple) faisant qu'il ne s'agit plus 'purement' de négociation de concession. De fait, dans certains cas, la limite entre la négociation de concession et ce qu'on appelle les [pactes pour l'emploi et la compétitivité](#) risque d'être difficilement identifiable (voir la publication de 1999 de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail intitulée [Pactes pour l'emploi et la compétitivité: concepts et problématiques](#)).

La présente étude comparative se propose de clarifier ces aspects et d'examiner le rôle des relations industrielles dans la délocalisation de la production dans 23 États membres de l'UE (le Luxembourg et le Portugal n'y ont pas participé) ainsi qu'en Bulgarie, en Norvège et en Roumanie. Pour les besoins de cette étude, on entend par 'délocalisation de la production' : a) la réduction des activités ou la fermeture de sites existants avec transfert de la production dans un pays étranger (délocalisation sortante), et b) le rapatriement dans un pays d'activités de production localisées à l'étranger, avec création de 'nouveaux' sites ou agrandissement considérable de sites existants (délocalisation entrante). L'étude porte sur la délocalisation des activités de production et ne tient pas compte des services. Elle comprend:

- un examen des différents aspects de la délocalisation de la production afin de mieux comprendre ce qu'elle représente pour les relations industrielles;
- une évaluation générale des tendances et des caractéristiques courantes de la délocalisation de la production dans les pays européens ces dernières années;
- une description succincte de l'importance et de la teneur des débats nationaux sur la délocalisation, axée plus particulièrement sur les positions des partenaires sociaux; et
- un aperçu de l'influence des relations industrielles sur la gestion et la mise en œuvre de la délocalisation de la production au niveau décentralisé.

L'étude s'appuie essentiellement sur les informations fournies par les centres nationaux de l'Observatoire européen des relations industrielles (EIRO) dans les 26 pays concernés. Elle ne fournit toutefois qu'une vue d'ensemble de la situation. Pour des informations plus détaillées concernant certains pays, le lecteur devra se référer aux données nationales individuelles.

Un phénomène complexe

La délocalisation de la production alimente le débat public et elle est souvent traitée comme une question relativement simple. Toutefois, dans la réalité, c'est un phénomène très complexe qu'il convient de considérer comme une des conséquences d'autres dynamiques et non pas comme un processus à part entière. Comme nous le verrons plus loin, la collecte des données elle-même est très difficile dans la mesure où les informations sur les transferts de la production sont dissimulées dans celles, plus générales, de l'investissement direct étranger, si bien que les débats ne s'appuient souvent que sur les comptes rendus des médias, sur des données non scientifiques ou, dans le meilleur des cas, sur des analyses ponctuelles.

L'externalisation extraterritoriale («offshoring») est une composante de l'internationalisation accrue de l'économie. Elle s'appuie sur une plus grande mobilité des capitaux et sur une organisation différente et plus dispersée de la production selon laquelle, en fonction de leur secteur d'activité et des principales caractéristiques de leur marché, y compris des principaux moteurs de la concurrence, les entreprises recherchent les sites d'implantation les mieux adaptés à leurs besoins. Dans ce vaste contexte, toutefois, les cas individuels de délocalisation peuvent dépendre de situations très différentes pouvant s'inscrire, pour l'essentiel, dans un des trois cadres suivants:

1. tendance à long terme selon laquelle, face au déclin régulier de certaines activités dans un pays donné, la production nationale est remplacée par des importations assurées par des concurrents étrangers ou par des producteurs nationaux installés à l'étranger (ou, parfois, par des producteurs nationaux sous-traitant à des entreprises étrangères);
2. restructuration d'une entreprise multinationale donnant lieu à une nouvelle répartition de la production (ainsi que des investissements) entre différentes entreprises existantes. La décision de délocaliser peut dépendre de la structure interne de l'entreprise et des opportunités offertes par les conditions locales. Par exemple, l'existence de capacités sous-utilisées ou d'importants investissements en équipements peut encourager la concentration de

la production dans certains endroits (en raison de l'influence que peuvent avoir sur les décisions les 'coûts irrécupérables', c'est-à-dire les frais qui ont été engagés et ne peuvent être récupérés). En général, on peut dire que la logique de ces décisions peut être assimilée à une restructuration à l'intérieur des frontières nationales; ou

3. décision d'arrêter la production sur un site et de la transférer sur un nouveau site, à l'étranger, en vue de tirer parti des avantages offerts par ce dernier.

Au sens qu'elle revêt dans la présente étude comparative, la délocalisation est plus proche des situations correspondant aux deuxième et troisième exemples ci-dessus dans la mesure où nous considérons essentiellement les cas où tous les sites de production concernés appartiennent au même employeur transnational. Dès lors, ni le remplacement de la production nationale par des importations, ni la sous-traitance à des entreprises étrangères ne sont ici pris en compte. Ainsi, le remplacement de la production nationale par des importations provenant de producteurs nationaux réinstallés à l'étranger entre dans le cadre de la troisième situation, tandis que la sous-traitance à des entreprises étrangères peut être définie comme une restructuration, même si, à vrai dire, les raisons qui sous-tendent cette stratégie sont probablement très proches de celles sur lesquelles repose la délocalisation de la production. Les principales différences entre ce type de restructuration et la délocalisation tiennent probablement à la difficulté de s'établir à l'étranger, comme cela peut être le cas pour de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME), ou à la volonté d'améliorer l'adaptabilité de la structure de production en comptant plus sur des relations contractuelles externes et éventuellement souples que sur les structures internes, autrement dit en s'en remettant plus aux 'acquisitions' qu'à la 'production'.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre la délocalisation avec l'expansion à l'étranger, laquelle n'affecte pas les sites existants en termes de niveaux de production et d'emploi et contribue simplement à augmenter la production totale ou à créer des plates-formes permettant de desservir des marchés étrangers. Il importe toutefois de noter qu'en ce qui concerne la restructuration et la délocalisation, les décisions n'ont pas un caractère unique. Dès lors qu'un site étranger est établi, la possibilité d'y délocaliser la production peut résulter des raisons soulignées plus haut (par exemple, une réduction des coûts de production et une plus grande facilité d'accès au marché) moyennant nettement moins de frais et d'incertitudes puisque le potentiel de la nouvelle installation a déjà été testé. De même, la délocalisation peut être un processus progressif et cumulatif selon lequel le transfert d'activités plus complexes et plus critiques ne s'effectue qu'après celui, antérieur et probant, d'activités simples et à faible valeur ajoutée. Parallèlement, des activités antérieurement transférées peuvent être rapatriées s'il s'avère que la décision n'a pas été la bonne et si les bénéfices escomptés ne se concrétisent pas. Ce dynamisme inhérent aux décisions de gestion n'en rend les délocalisations que plus complexes et fait qu'il est encore plus difficile d'évaluer l'importance et la portée du phénomène.

Le rôle des relations industrielles

Malgré les différentes situations susceptibles de motiver un transfert de la capacité de production à l'étranger, tous les processus de délocalisation, tels qu'ils sont définis dans la présente étude comparative, ont une caractéristique fondamentale commune: une comparaison entre différents sites, selon laquelle l'un d'eux est préféré aux autres pour héberger certaines activités. Ce sont les conditions particulières encadrant le transfert de la production et le fait qu'il s'agit d'une simple délocalisation ou d'une restructuration plus complexe des activités entre différents sites, avec des retombées plus équilibrées, qui feront qu'il s'agira ou non d'un 'jeu à somme nulle' entre les divers sites, avec des gagnants et des perdants.

D'une manière générale, les décisions de délocalisation se traduisent par des conflits entre les syndicats et les employeurs, notamment dans les entreprises touchées par les transferts à l'étranger. En conséquence, les processus et les structures des relations industrielles contribuent souvent à définir l'impact réel de l'externalisation extraterritoriale au niveau décentralisé. Toutefois, le rôle des relations industrielles est potentiellement (et souvent réellement) plus important dans la mesure où elles peuvent influencer de différentes façons sur la délocalisation de la production.

1. D'une manière générale, les relations industrielles peuvent contribuer à créer les conditions faisant qu'un site particulier a plus ou moins de chances d'attirer des investissements. Cela peut tenir au rôle des partenaires sociaux dans la définition des politiques économiques, industrielles et sociales. Les politiques et les conditions définies en s'appuyant sur le dialogue social peuvent non seulement contribuer à attirer des investissements étrangers mais également à retenir les investissements nationaux.
2. Plus précisément, les relations industrielles et les négociations collectives contribuent à définir la réglementation du travail et certains éléments décisifs des coûts du travail, notamment en ce qui concerne les taux de rémunération négociés par convention collective. Les relations industrielles peuvent considérablement influencer sur le degré de souplesse du marché du travail, tout comme peuvent le faire les spécificités des systèmes de formation professionnelle et, par conséquent, les niveaux de compétence de la main-d'œuvre. En outre,

lorsqu'on envisage une décision de délocalisation, on peut tenir compte du climat des relations collectives et de l'équilibre entre conflit et coopération à tous les niveaux, ainsi que d'autres variables dépendant des relations industrielles.

3. Enfin, et c'est sans doute leur vocation la plus évidente, les relations industrielles interviennent souvent dans la gestion des processus de délocalisation dans la mesure où l'information, la consultation et les négociations ont généralement un rôle à jouer dans la définition de certains éléments liés aux transferts de production. C'est notamment vrai en ce qui concerne l'impact des délocalisations sortantes sur les travailleurs concernés dans la mesure où la consultation et les négociations collectives peuvent contribuer, par exemple, à l'adoption du principe des indemnités de licenciement et à la détermination de leur montant, ou à la mise en place de services de formation et de reclassement. Ces conditions faisant l'objet de conventions collectives peuvent compléter les régimes obligatoires existant dans de nombreux pays pour gérer la restructuration et les licenciements collectifs ([TN0107201S](#)). De fait, ces mêmes régimes obligatoires peuvent nécessiter la participation des partenaires sociaux et promouvoir le rôle des relations industrielles, comme pour les règles de licenciement collectif pour motifs économiques définies dans la législation européenne.

Il est donc possible de faire la distinction entre l'impact des relations industrielles sur les *raisons* de la délocalisation (points 1 et 2 ci-dessus) et sur ses *effets* (point 3). Cette distinction est également liée à une différence d'objectifs chronologiques dans la mesure où les décisions de délocalisation supposent un point de vue à moyen ou long terme alors que la gestion de l'impact des transferts de production impose souvent des objectifs à court terme. Au lieu de montrer du doigt une difficulté structurelle ou une contradiction dans le mode de gestion des transferts de production, ces différents aspects attirent l'attention sur l'importance d'une approche intégrée selon laquelle la prise en considération des effets à court terme peut être associée à une connaissance des raisons sous-tendant les décisions de délocalisation et de la nécessité de concevoir des politiques favorisant l'attrait et la compétitivité des sites nationaux. Comme nous le verrons plus loin, les positions des partenaires sociaux soulignent l'importance du problème posé.

Importance des processus de délocalisation et tendances récentes

Les tentatives d'évaluation de la dimension des processus de délocalisation et les tendances récentes dans ce domaine sont confrontées à un manque considérable d'indicateurs précis. Une solution pourrait consister à analyser les données concernant les niveaux d'emploi dans différents secteurs afin d'identifier ceux dans lesquels on a constaté un net recul dans un pays donné - ces emplois pourraient avoir été transférés dans d'autres pays. Dans un sens cela est probablement vrai, mais en fait, cela signifie simplement qu'ils ont été remplacés par des emplois dans des entreprises étrangères. Lorsque nous parlons de délocalisation, selon la définition qui en est donnée dans la présente étude comparative, nous faisons référence aux entreprises qui transfèrent délibérément la production d'un pays à un autre. Autrement dit, nous avons besoin de données sur les entreprises transnationales qui transfèrent leur capacité de production dans des sites étrangers existants ou nouveaux.

Investissements étrangers directs

Les investissements étrangers directs (IED), c'est-à-dire 'les investissements qu'une entité résidente d'une économie (investisseur étranger direct ou entreprise mère) effectue dans une entreprise résidente d'une autre économie (entreprise IED, filiale ou entreprise étrangère affiliée) aux fins d'exercer un contrôle sur sa gestion' (selon la définition de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, CNUCED) sont probablement un des premiers indicateurs des processus et des choix liés à la délocalisation. Ils s'inscrivent dans une relation à long terme traduisant l'intérêt durable de l'investisseur pour l'entité étrangère concernée. Toutefois, cette définition est très générale car elle englobe les investissements qui ne sont rien d'autre qu'une expansion dans des sites étrangers. De plus, dans la mesure où cette étude comparative concerne la délocalisation des activités de production, nous devons exclure toutes les transactions qui sont liées aux services et qui ont représenté globalement plus de 70 % des sorties IED pendant la période 2001-2003 (selon les données 2005 de la CNUCED).

Pour toutes ces raisons, nous devons considérer que les données concernant les IED sont un indicateur général de tendances et non pas un indicateur direct de la délocalisation de la production. Il est donc ici surtout question d'évolution dans le temps et de grands groupes de pays. On sait que la majeure partie des IED est cantonnée à des régions homogènes, en termes de développement économique, et à des blocs régionaux. Cette segmentation des IED s'explique souvent par l'existence de trois zones économiquement et régionalement intégrées qui attirent une grosse part des IED qui s'effectuent essentiellement dans ou entre les trois blocs. Cette structure 'triadique' comprend l'Amérique du Nord, centrée autour des États-Unis, l'Europe, et plus particulièrement l'UE, ainsi que l'Asie orientale, dans laquelle le Japon joue un rôle clé. En conséquence, les IED destinés à des régions extérieures au noyau de cette triade peuvent être un indicateur important de la délocalisation de la production dans la mesure où ils traduisent l'attractivité croissante

d'économies jusqu'ici périphériques et pouvant favoriser la délocalisation en termes de réduction des coûts de production et de marchés en voie de développement. Enfin, les investissements entrants sont généralement plus significatifs dans la mesure où ils nous permettent de différencier la destination des IED. Les investissements sortants proviennent généralement des zones économiquement évoluées alors que les stocks résultent principalement de la longue segmentation des flux et traduisent la prédominance continue des trois grands blocs (et plus particulièrement des États-Unis et de l'UE, compte tenu du fait que traditionnellement, le Japon est relativement fermé aux investissements étrangers entrants). Toutefois, les stocks entrants peuvent donner des indications des effets à plus long terme des tendances de flux à court terme.

Une progression des flux entrants d'IED dans les pays économiquement les moins avancés peut traduire un glissement des possibilités d'affaires dans le cadre d'une économie plus internationalisée et être une indication des problèmes croissants que posent les zones précédemment périphériques pour les économies plus développées. En raison des différences généralement considérables existant entre ces zones en ce qui concerne les niveaux relatifs de protection de la main-d'œuvre, ces problèmes peuvent également affecter la réglementation du travail et les institutions de relations industrielles en place.

Tableau 1. Flux d'IED et stock par zone géographique, 1980-2004, pourcentage du total mondial

| Zones | Entrées | | | | Stock entrant | | | |
|--|---------|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|-------|
| | 1980 | 1990 | 2000 | 2004 | 1980 | 1990 | 2000 | 2004 |
| 'Anciens' pays de l'UE (15) et Norvège | 38,87 | 47,00 | 48,79 | 30,59 | 43,73 | 43,18 | 36,42 | 43,20 |
| 'Nouveaux' pays de l'UE (10), Bulgarie et Roumanie | 0,22 | 0,51 | 1,71 | 4,32 | AN | 0,14 | 1,84 | 2,87 |
| États-Unis et Canada | 41,24 | 26,94 | 27,27 | 15,76 | 25,88 | 28,71 | 25,40 | 19,97 |
| Mexique | 3,79 | 1,27 | 1,20 | 2,56 | AN | 1,27 | 1,68 | 2,05 |
| Japon | 0,50 | 0,84 | 0,60 | 1,21 | 0,62 | 0,56 | 0,87 | 1,09 |
| Corée, Malaisie, Singapour et Taïwan | 4,27 | 4,94 | 2,42 | 4,67 | 2,85 | 3,15 | 3,80 | 3,38 |
| Indonésie, Philippines et Thaïlande | 0,70 | 2,03 | 0,01 | 0,39 | 1,31 | 1,15 | 1,17 | 0,82 |
| Chine (y compris Hong Kong et Macao) | 1,39 | 3,25 | 7,35 | 14,70 | 4,72 | 3,88 | 11,26 | 7,94 |
| Inde | 0,14 | 0,11 | 0,17 | 0,82 | 0,09 | 0,09 | 0,30 | 0,43 |
| Autres pays | 8,87 | 13,10 | 10,64 | 26,57 | 20,81 | 17,87 | 17,48 | 18,66 |
| Zones | Sorties | | | | Stock sortant | | | |
| | 1980 | 1990 | 2000 | 2004 | 1980 | 1990 | 2000 | 2004 |
| 'Anciens' pays de l'UE (15) et Norvège | 44,86 | 55,38 | 66,17 | 38,10 | 37,33 | 45,70 | 50,17 | 53,88 |
| 'Nouveaux' pays de l'UE (10), Bulgarie et Roumanie | 0,04 | 0,03 | 0,08 | 0,46 | 0,05 | 0,06 | 0,09 | 0,19 |
| États-Unis et Canada | 43,41 | 15,17 | 15,12 | 37,90 | 41,95 | 28,87 | 25,27 | 24,54 |
| Mexique | 0,01 | 0,09 | 0,08 | 0,31 | 0,00 | 0,06 | 0,12 | 0,16 |
| Japon | 4,44 | 20,12 | 2,55 | 4,24 | 3,44 | 11,28 | 4,53 | 3,81 |
| Corée, Malaisie, Singapour et Taïwan | 0,68 | 3,54 | 1,52 | 3,38 | 2,99 | 2,42 | 2,79 | 2,52 |
| Indonésie, Philippines et Thaïlande | 0,02 | 0,07 | 0,00 | 0,12 | 0,03 | 0,04 | 0,17 | 0,05 |
| Chine (y compris Hong Kong et Macao) | 0,15 | 1,37 | 4,86 | 5,69 | 0,03 | 0,92 | 6,77 | 4,57 |
| Inde | 0,01 | 0,00 | 0,04 | 0,30 | 0,01 | 0,01 | 0,03 | 0,07 |
| Autres pays | 6,39 | 4,24 | 9,58 | 9,53 | 14,16 | 10,66 | 10,05 | 10,22 |

AN = accumulation négative de flux, non disponibles ou non déclarés séparément.

Source: calcul propre basé sur les données de la CNUCED (<http://stats.unctad.org/>).

Comme on peut le voir à l'examen du tableau 1 ci-dessus, certains éléments indiquent que, ces dernières années, l'internationalisation de l'économie a été bénéfique aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et à la Chine dont la part du total mondial d'entrées d'IED a considérablement augmenté. C'est également ce que révèle l'examen de leurs

stocks entrants d'IED qui ont aussi nettement progressé. Les parts de flux entrants d'IED de ces pays se sont accrues, notamment depuis 2000 dans la mesure où, après les changements économiques de la décennie précédente, l'évolution s'est poursuivie pour les PECO en raison de l'élargissement de l'UE et pour la Chine en raison de son intégration à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les données concernant les IED font également ressortir une progression considérable des flux entrants dans la catégorie 'autres pays' en 2004 (jusqu'à près de 30 % du total mondial), ce qui pourrait être révélateur d'une internationalisation accrue de l'économie. Toutefois, il ne pourrait s'agir que de tendances à court terme, d'autant plus que cette évolution ne s'est pas encore concrétisée par un accroissement des stocks entrants, comme cela a été le cas pour la Chine et les PECO. De légères augmentations ont également été constatées au Mexique ainsi qu'en Inde (où elles ne sont encore que très mineures).

European Restructuring Monitor (ERM)

L'outil de veille sur les restructurations d'entreprises (European Restructuring Monitor - [ERM](#)) géré par l'Observatoire européen du changement ([EMCC](#)) de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est une source importante d'informations sur les processus de délocalisation en Europe. Il a été mis en place en 2003 mais inclut des données sur les cas de restructuration remontant à 2002. L'intérêt de cet outil de veille tient à ce qu'il collecte des données sur les cas particuliers de restructuration, y compris d'externalisation extraterritoriale, et qu'il peut par conséquent potentiellement donner une image plus claire de l'étendue de la délocalisation de la production. Toutefois, compte tenu du manque de données officielles sur la restructuration, l'ERM s'en remet aux cas déclarés par la presse nationale pour compiler ses fiches d'information et ses statistiques. Par conséquent, la couverture du sujet dépend de la place et de l'attention accordées par la presse nationale à la restructuration, l'une et l'autre pouvant varier en fonction de nombreux facteurs (pays, priorités rédactionnelles particulières, actualité de la restructuration, etc.) et prêtant probablement plus d'intérêt aux cas concernant les grandes entreprises ou de grands nombres de travailleurs. Les cas concernant les PME ont des chances d'être sous-représentés dans la base de données de l'ERM. Conscient de cette difficulté, l'ERM a limité sa couverture aux cas de restructuration européens (c'est-à-dire ceux qui concernent au moins un pays européen) qui:

- entraînent une réduction annoncée ou réelle des effectifs (perte d'au moins 100 emplois); ou
- concernent des sites employant plus de 250 personnes et touchent au moins 10 % des effectifs; ou
- entraînent la création d'au moins 100 emplois.

Malgré ces restrictions et les partis pris potentiels, la base de données de l'ERM est probablement la source la plus complète de renseignements sur les restructurations en Europe en termes de pays couverts (depuis mai 2005 elle tient compte des 25 États membres de l'UE, plus la Bulgarie et la Roumanie) et d'informations fournies. Elle contient en effet des données sur l'entreprise (adresse, secteur et taille) et sur le processus de restructuration (type de restructuration, nombre de travailleurs concernés, nombre de licenciements pour raison économique, création d'emplois, etc.). L'importance relative de la délocalisation par rapport à d'autres types de restructuration est un élément d'information essentiel pouvant être tiré d'une analyse des données de l'ERM. Si on part du principe que les limitations de l'ERM et les éventuels effets de sous-déclaration affectent tous les types de restructuration de la même manière, la part de l'externalisation extraterritoriale par rapport au nombre total de cas devrait être relativement fiable.

Tableau 2. Cas de restructuration déclarés par l'ERM, par type, 2002-2005

| Type de restructuration | Licenciements économiques (nbre) | % | Cas (nbre) | % |
|--|----------------------------------|---------|------------|---------|
| Restructuration interne | 1 191 215 | 74,95 % | 1,665 | 46,25 % |
| Faillite/fermeture | 215 203 | 13,54 % | 659 | 18,31 % |
| Externalisation extraterritoriale/délocalisation sortante* | 72 635 | 4,57 % | 208 | 5,78 % |
| Fusion/acquisition | 58 833 | 3,70 % | 125 | 3,47 % |
| Délocalisation intérieure* | 22 052 | 1,39 % | 71 | 1,97 % |
| Outsourcing | 19 890 | 1,25 % | 22 | 0,61 % |
| Autres | 8 577 | 0,54 % | 17 | 0,47 % |
| Expansion commerciale | 950 | 0,06 % | 833 | 23,14 % |
| Total | 1 589 355 | 100 % | 3 600 | 100 % |

* Selon les définitions de l'ERM, la 'délocalisation intérieure' désigne les transferts à l'intérieur du pays alors que l'externalisation extraterritoriale' couvre les transferts à l'étranger.

Source: ERM (31 décembre 2005).

Il ressort de l'examen des données du tableau 2 ci-dessus, que la délocalisation de la production à l'étranger est le troisième type de restructuration le plus courant. Il est toutefois nettement moins important que la restructuration interne, qui ne comprend pas le transfert de la production dans des pays étrangers, et considérablement moins important que les faillites et les fermetures. Il ne constitue en fait qu'une part mineure de tous les processus de restructuration déclarés par l'ERM et ne représente guère que 5 % des cas et des licenciements économiques alors que près de la moitié de tous les cas et les trois quarts des licenciements économiques sont dus à des restructurations internes. De plus, l'importance relative des types de restructuration ne semble pas avoir considérablement varié depuis le début des activités de veille de l'ERM. Après 2002, première année pour laquelle des données ont été collectées, dans laquelle seulement 442 cas de restructuration ont été déclarés par l'ERM et dans laquelle l'externalisation extraterritoriale représentait moins de 1 % de la totalité des licenciements économiques concernés, la part du nombre total de pertes d'emploi déclarées en raison de la 'délocalisation' s'est semble-t-il stabilisée à une valeur proche de 5 %, alors que le nombre total de cas de restructuration déclarés a régulièrement augmenté pour atteindre plus de 1 600 en 2005.

En tout, de 2002 au 31 décembre 2005, plus de 200 cas d'externalisation extraterritoriale ayant entraîné près de 73 000 licenciements économiques ont été annoncés par des entreprises et déclarés par l'ERM. La plupart de ces délocalisations concernaient l'industrie manufacturière, trois secteurs (électricité, métallurgie et motorisation) représentant plus de 40 % (89 cas) du total alors qu'ils représentaient 26 % de la totalité des cas de restructuration. En ce qui concerne les services, 20 % des délocalisations concernaient la poste et les télécommunications (24 cas) et les services financiers (17 cas), contre 16 % de la totalité des cas répertoriés dans la base de données de l'ERM. Comme nous l'avons déjà dit, ces données ne donnent, dans le meilleur des cas, qu'une indication de l'importance relative des délocalisations dans différents secteurs d'activité, et surtout par rapport à d'autres types de restructuration. Les données concernant la répartition géographique des cas de délocalisation sont encore plus sujettes à caution dans la mesure où le taux de déclaration peut être considérablement influencé par les caractéristiques spécifiques des systèmes de médias nationaux et plus particulièrement par leur sensibilité aux problèmes de restructuration et de délocalisation. Cette mise en garde étant faite, il peut être intéressant de mentionner qu'un cinquième de la totalité des cas de délocalisation déclarés venaient du Royaume-Uni (15 % de la totalité des cas ERM ont été déclarés depuis le Royaume-Uni), 14 % de France (12 % de la totalité des déclarations de restructuration) et 13 % d'Allemagne (11 % de la totalité des cas ERM). La Finlande, le Danemark et la Suède représentent 20 % des délocalisations alors qu'ils ont été concernés par 11 % des processus de restructuration inclus dans la base de données de l'ERM. Comme on pouvait s'y attendre, les délocalisations touchent essentiellement les pays de l'UE 15 qui représentent 95 % des cas de délocalisation et des licenciements économiques qui y sont liés. Au total, seulement 11 cas sur plus de 200 ont été déclarés dans les nouveaux États membres - Slovaquie (4), Pologne (3), Hongrie (2), République tchèque (1) et République tchèque (1).

Enquêtes

Les enquêtes régulièrement effectuées auprès des employeurs dans de nombreux pays européens constituent une source supplémentaire de renseignements sur les processus de délocalisation. Les conclusions de ces enquêtes peuvent être importantes pour évaluer le phénomène de délocalisation de la production dans la mesure où elles associent généralement des questions sur le comportement (délocalisation réelle) avec d'autres qui donnent lieu à des évaluations subjectives (délocalisation prévue) et peuvent par conséquent expliquer les avis dans le milieu des affaires. Comme telles, elles peuvent indiquer le niveau d'intérêt que les employeurs portent à la délocalisation et donner une idée d'éventuelles évolutions (il importe toutefois de souligner qu'intérêt et attention ne se traduisent pas toujours en comportement réel et qu'il peut y avoir un risque de surestimation des tendances futures).

Les données fournies par ce type d'enquête proviennent d'un certain nombre de pays. Par exemple, en Italie, l'Institut d'études et d'analyses économiques (Istituto di Studi e Analisi Economica, Isae) a effectué, en mai 2005, une enquête portant sur 4 100 entreprises d'au moins 10 salariés et a examiné la propension des entreprises à délocaliser au moins une partie de leurs activités de production. Les résultats décrivent un phénomène ayant déjà atteint des proportions considérables et qui, du moins selon les intentions déclarées par les enquêtés, devrait rapidement augmenter. En ce qui concerne la destination des délocalisations, l'enquête a révélé les conclusions suivantes: en Italie du nord, les entreprises ont tendance à transférer la production surtout dans les pays d'Europe orientale, en Italie centrale elles délocalisent surtout vers la Chine, et en Italie du sud et dans les îles, elles préfèrent les États membres de l'UE. Parmi les employeurs ayant l'intention de délocaliser dans les 12 mois à venir, la Chine était le pays de destination le plus fréquemment cité: 61,5 % des entrepreneurs interrogés dans le nord-ouest ont exprimé ce choix, contre 48,9 % de ceux du nord-est, 10,8 % de ceux du centre et 52,2 % de ceux du sud et des îles. L'examen des chiffres des secteurs d'activité économique montre que dans l'industrie textile, l'habillement et la maroquinerie, les entrepreneurs interrogés avaient majoritairement l'intention de transférer leur production en Chine et en Inde: 90,2 % des entrepreneurs de l'industrie textile avaient l'intention de délocaliser en Chine et 6 % en Inde alors que 47,5 % des fabricants d'articles de maroquinerie prévoyaient de délocaliser au moins une partie de leur production en Chine au cours des 12 mois à venir, et 24,5 % en Inde.

En Allemagne, une enquête effectuée en 2003 par l'association allemande des chambres de l'industrie et du commerce (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, [DIHK](#)) a montré que 24 % des entreprises du secteur manufacturier avaient l'intention de délocaliser leurs installations de production, soit une augmentation de 3 % par rapport à 1999. Des chiffres comparables ont été recueillis dans une enquête similaire effectuée à l'automne 2003 par l'[Institut Fraunhofer](#) (Fraunhofer ISI), qui a fait ressortir une augmentation de 6 % de la tendance à délocaliser pendant la période 2001-2003. En Suède, un récent rapport de la confédération des entreprises suédoises (Svenskt Näringsliv) basé sur des interrogations auxquelles ses membres ont été soumis en 2004 montre qu'environ 120 000 emplois ont été supprimés en raison de la délocalisation au cours des cinq années précédentes et estime que, au cours de la période 2005-2010, le nombre de licenciements économiques liés à la délocalisation atteindra 500 000 en tenant compte de son incidence sur les fournisseurs nationaux. Au Royaume-Uni, selon un rapport publié en décembre 2004 par la Fédération des employeurs des industries mécaniques (EEF) intitulé ([Where now for manufacturing?](#)) et basé sur une enquête effectuée dans 494 entreprises affiliées, 42 % de ces dernières avaient délocalisé la fabrication de pièces et de composants à l'étranger et 20 % de plus prévoient d'en faire autant. La moitié des entreprises ayant délocalisé à l'étranger a déclaré l'avoir fait pour remplacer sa capacité de production au Royaume-Uni, et l'autre pour accroître sa capacité de production. En mai 2005, une étude sur les stratégies de localisation des entreprises du secteur privé effectuée par la Confederation of British Industry (CBI) a constaté que 19 % d'entre elles envisageaient de délocaliser des unités fonctionnelles dans un pays étranger.

D'une manière générale, on peut dire que les résultats chiffrés des enquêtes sur les délocalisations réelles ou envisagées sont élevés et se situent au-dessus des niveaux suggérés par l'importance relative des cas d'externalisation dans la base de données de l'ERM. Il est intéressant de noter qu'un grand nombre des enquêtes ont été effectuées par des associations d'employeurs qui ont ainsi montré tout l'intérêt qu'elles portent à la question de la délocalisation.

Conclusions

Pour conclure cette section, trois réflexions peuvent être formulées, sur la base des éléments disponibles et souvent partiels qui ont été analysés:

- Les données concernant les IED semblent indiquer que les acteurs économiques s'intéressent de plus en plus à la prise de contrôle d'entreprises étrangères installées dans des économies en développement et anciennement périphériques. Cela concerne essentiellement les PECO et la Chine. Ces flux d'investissements ont de grandes chances d'inclure des transferts de capacité de production dans ces zones géographiques;
- les données ERM donnent à penser que les cas de délocalisation ne constituent toujours qu'une proportion relativement faible de tous les cas de restructuration; et
- les résultats d'enquêtes sont révélateurs de l'intérêt considérable que le milieu des affaires porte à la délocalisation de la production. Un nombre important et apparemment croissant d'entreprises considère que la délocalisation est une solution concrète déjà appliquée ou envisagée pour un avenir proche.

Ce dernier point est un élément crucial pour expliquer l'importance que les délocalisations ont récemment prise dans les débats nationaux auxquels nous allons maintenant nous intéresser.

L'importance de la délocalisation dans les débats nationaux

La sensibilité et l'actualité de la délocalisation de la production sont essentiellement liées aux transferts sortants en raison de leur impact direct sur l'emploi, de leur lien avec les questions de compétitivité des entreprises et de leur association avec les défis d'une économie mondialisée. Il n'est donc pas surprenant que le débat sur la délocalisation soit plus intense dans les pays où les craintes de perdre les avantages concurrentiels au profit d'économies émergentes à faible coût de revient sont élevées - voir le tableau 3 ci-dessous. Inversement, la question de la délocalisation est secondaire dans les pays où la délocalisation entrante prédomine, même si, dans une certaine mesure, la situation change dans un certain nombre de ces pays à mesure que de nouvelles tendances se dessinent. D'une manière générale, les rapports nationaux de l'EIRO confirment que les délocalisations sortantes caractérisent les pays de l'UE 15 alors que les transferts entrants concernent plus particulièrement les PECO. Ces derniers bénéficient également des délocalisations de multinationales installées dans des pays non européens, notamment aux États-Unis, au Japon et en Corée, qui implantent ou déplacent dans ces pays leurs installations de production conçues pour desservir le marché européen. Par conséquent, la question de la délocalisation se pose plus pour les gouvernements, les partenaires sociaux et le grand public de l'Europe occidentale que pour ceux des PECO. Enfin, dans les pays baltes où l'impact de la délocalisation entrante ou sortante est particulièrement limité, l'importance de cette dernière dans le débat national et pour les partenaires sociaux est très faible (voir tableau 3).

Il convient toutefois de souligner certaines caractéristiques particulières. L'Irlande est depuis longtemps, et demeure, une destination privilégiée des IED et des délocalisations, surtout dans le secteur de la technologie de l'information et des communications (TIC) et dans les services. Elle constitue donc un cas intermédiaire dans lequel la double nature de la délocalisation est clairement évidente et dans lequel le problème (auquel tous les pays européens sont confrontés) consistant à combiner les politiques pour, d'une part, attirer les investissements étrangers, notamment dans le domaine des activités à forte valeur ajoutée, et d'autre part, éviter la délocalisation des productions peu spécialisées et faisant appel à une main-d'œuvre abondante, est peut-être encore plus évident. En Europe centrale, le cas de la Slovaquie est dans une certaine mesure atypique pour une région où les délocalisations entrantes semblent prédominer, dans la mesure où il apparaît que les transferts de production dans les pays voisins, et parfois en Chine, sont courants, surtout dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée. Dans les 10 nouveaux États membres de l'UE, on peut en dire autant de Malte, où la menace et la matérialisation des délocalisations dans les pays d'Europe orientale ou d'Afrique du nord vont croissant, et de Chypre, où la dernière décennie a vu la délocalisation de la majeure partie de l'industrie textile et de l'habillement dans les pays d'Europe orientale et du Moyen-Orient. Enfin, en Europe centrale, la situation de certains pays qui étaient au nombre des principales destinations des délocalisations dans les années 1990, par exemple la Hongrie et la République tchèque, change. Il semble qu'ils accueillent de plus en plus de délocalisations d'activités de grande qualité et à forte valeur ajoutée, notamment dans le secteur des services, et que des cas de délocalisation sortante de productions à faible valeur ajoutée apparaissent, par exemple dans les secteurs de l'industrie textile et de la métallurgie. Là encore, comme en Irlande, on peut parler de positions 'intermédiaires' dans la mesure où les décideurs et les partenaires sociaux sont confrontés à de nouveaux enjeux.

Le sens prédominant des délocalisations, des pays de l'UE 15 vers les PECO ou l'Asie, et plus particulièrement la Chine, selon les déclarations de nombreux pays, donne à penser que les entreprises cherchent apparemment à s'installer dans des pays permettant de réduire les coûts de production, y compris les coûts de la main-d'œuvre, et offrant un meilleur accès aux marchés en expansion des économies à faibles revenus. Les produits concernés sont essentiellement ceux qui sont caractérisés par les marchés établis où l'avantage concurrentiel des coûts et des prix est souvent décisif. Les principaux secteurs où il est fait état de cette situation sont ceux de la construction automobile et de la fabrication de pièces d'automobiles, de l'industrie textile et de l'habillement, de la chaussure, de la métallurgie, des appareils électriques et des pièces pour appareils électriques - voir le tableau 3 ci-dessous. Il s'agit là d'importants secteurs traditionnels de production en série mettant souvent en œuvre des technologies simples et faisant appel à une main-d'œuvre peu qualifiée. L'impact sur les niveaux d'emploi dans les pays à partir desquels la production est délocalisée peut être considérable et les besoins de reconversion et de requalification peuvent être conséquents. C'est là une source de préoccupation croissante dans les pays européens où les délocalisations sortantes prédominent.

| Pays | Importance | Remarques | Sens prédominant | Principaux secteurs concernés |
|----------|----------------|---|--|--|
| Autriche | Moyenne-faible | Importante couverture médiatique de certaines délocalisations majeures, mais peu de cas en raison de la présence limitée de grandes multinationales. Les données de l'enquête indiquent que 8,4 % des entreprises de moyenne importance prévoient de délocaliser leur production, en totalité ou en partie, dans des pays d'Europe orientale. | <i>Sortante</i> : PECO, ou Asie (Chine et Inde, par exemple). | Surtout la production à forte intensité de main-d'œuvre, mais il n'y a pas de tendance très marquée. |
| Belgique | Grande | Il semble que le nombre de délocalisations augmente mais avec, à ce jour, un impact limité sur l'emploi. Les pouvoirs publics accordent un intérêt particulier à la délocalisation et des activités de veille existent depuis 1994. | <i>Sortante</i> : surtout pays voisins et autres pays de l'UE 15; les PECO représentent 10 % du total et l'Asie 6 %. | Secteurs faisant appel à une main-d'œuvre abondante, textiles et métallurgie, par exemple, mais aussi, et de plus en plus, les services. |
| Bulgarie | Faible-moyenne | Les délocalisations entrantes attirent tout particulièrement l'attention des syndicats qui sont concernés par les conditions de travail et le respect de la réglementation du travail dans ces | <i>Entrante</i> : surtout pays voisins (Grèce et Turquie, par exemple, et, dans une certaine mesure, Italie). | Surtout l'industrie légère, par exemple les secteurs du tricot, de l'habillement et des chaussures. |

| | | | | |
|--------------------|--------|---|---|---|
| | | établissements (BG0404204F). Le nombre de délocalisations a augmenté ces dernières années. | | |
| Chypre | Faible | La délocalisation de la production concerne essentiellement les transferts sortants liés à la réduction des activités ou aux fermetures. Au début des années 1990, le nombre de délocalisations a considérablement augmenté et cela a été perçu comme un 'phénomène généralisé'. | <i>Sortante:</i> dans le secteur de l'habillement, la délocalisation a commencé à la fin des années 1980 et est aujourd'hui pratiquement achevée - le gros de la production est aujourd'hui délocalisé en Roumanie, en Bulgarie, en Syrie, en Jordanie et en Égypte. | Presque exclusivement dans le secteur de l'habillement, avec des cas isolés dans le secteur de l'alimentation et celui des produits de charpente. |
| République tchèque | Grande | Les investissements étrangers sont très importants pour l'économie: les entreprises sous contrôle étranger représentent environ 50 % du produit total des activités industrielles et 70 % de celui des exportations. | <i>Entrante:</i> surtout pays de l'UE, mais aussi Japon. <i>Sortante:</i> quelques exemples de délocalisations en Asie ont déclenché un débat sur les 'risques' et la 'volatilité' des investissements étrangers. | Surtout les secteurs de la métallurgie, de l'électricité et des produits chimiques. Les secteurs de haute technologie sont de plus en plus représentés au niveau des délocalisations entrantes. |
| Danemark | Grande | L'augmentation des cas constatée ces trois ou quatre dernières années en a fait un sujet de débat. | <i>Sortante:</i> PECO (surtout Pologne et pays baltes), et Asie (surtout Chine). Une part non négligeable des délocalisations va également vers les pays de l'UE 15, notamment vers l'Allemagne. | Secteur manufacturier (par exemple, la transformation des produits alimentaires). |
| Estonie | Faible | La délocalisation occupe peu de place dans l'économie nationale et le débat public. | <i>Entrante et sortante:</i> petit nombre de cas de l'une et de l'autre. La délocalisation entrante vient surtout de l'UE et plus particulièrement de Scandinavie; la délocalisation sortante concerne surtout les pays voisins (Lettonie et Russie), la Chine et la Turquie. | Produits alimentaires, textiles, cuir, bois - secteurs faisant surtout appel à une main-d'œuvre abondante. |
| Finlande | Grande | Le nombre de délocalisations augmente mais reste limité (FI0412202F). | <i>Sortante:</i> PECO et Chine, mais aussi UE 15. | Secteurs faisant appel à une main-d'œuvre abondante, métallurgie et électronique, par exemple. |
| France | Grande | La délocalisation est un sujet d'actualité dans le débat public et est de plus en plus une source de préoccupation majeure (FR0507106F). Le nombre de cas augmente mais reste limité. Environ 13 500 emplois ont été délocalisés entre 1995 et 2001, dont environ 6 500 ont été transférés dans des pays à bas salaires et 7 000 dans des | <i>Sortante:</i> parmi les pays à bas salaires, la Chine est la principale destination, loin devant les PECO, l'Afrique du Nord, l'Amérique du Sud et d'autres pays asiatiques; en ce qui concerne les économies avancées, les emplois partent essentiellement | Les secteurs à bas salaires concernés par les délocalisations sont ceux de l'industrie textile et de l'habillement, de l'électronique et des appareils ménagers. Les délocalisations dans les économies avancées concernent généralement des secteurs tels que l'automobile, l'aéronautique, les produits |

| | | | | |
|-----------|----------------|--|--|---|
| | | économies développées. | vers les pays de l'UE 15 et les États-Unis. | pharmaceutiques et l'électronique. |
| Allemagne | Grande | Les délocalisations suscitent un intérêt croissant dans la mesure où on s'attend généralement à ce qu'elles entraînent des pertes d'emplois en Allemagne. Leur impact sur l'emploi national est toutefois ambigu. La proportion d'entreprises manifestant l'intention de délocaliser leurs installations de production a augmenté depuis la fin des années 1990. | <i>Sortante:</i> PECO et Asie, mais aussi Europe occidentale, selon les secteurs - la production faisant appel à une main-d'œuvre abondante vers les PECO et l'Asie, et la R&D vers l'Europe occidentale. | Industrie automobile, industrie chimique et métallurgie. |
| Grèce | Grande-moyenne | C'est dans le nord de la Grèce (Macédoine et Thrace) que les délocalisations des entreprises grecques (vers les PECO) sont les plus importantes. Leur nombre va croissant. | <i>Sortante:</i> selon des témoignages recueillis de manière non systématique, la plupart des délocalisations concernent les activités manufacturières qui sont transférées dans les pays des Balkans (Bulgarie, Albanie, Roumanie, etc.). | Surtout dans les secteurs de l'industrie textile, de l'habillement, de la chaussure et de la maroquinerie. |
| Hongrie | Moyenne-grande | Ces dernières années, on a suivi avec intérêt l'élargissement du phénomène de délocalisation aux activités non manufacturières (logistique, administration, R&D) et l'augmentation du nombre de délocalisations sortantes dans les secteurs de l'habillement, de la chaussure et de la métallurgie/technique mécanique (par exemple le matériel électrique). | <i>Entrante:</i> UE 15 et Asie, surtout Japon. <i>Sortante:</i> pays voisins à bas salaires, tels que Slovaquie, Roumanie et Ukraine. | <i>Entrante:</i> secteur manufacturier et services. <i>Sortante:</i> habillement, chaussure et métallurgie. |
| Irlande | Grande | Un ralentissement de l'activité semble se produire dans les secteurs industriels traditionnels faisant appel à une main-d'œuvre abondante tels que celui de l'industrie textile, et le gouvernement ainsi que les organismes de développement s'efforcent d'attirer des activités de haute technologie. | <i>Sortante:</i> PECO à coûts réduits et Asie orientale. <i>Entrante:</i> États-Unis, Royaume-Uni et autres pays de l'UE 15. | TIC, industrie textile et habillement, produits chimiques, transports et communications. |
| Italie | Grande | La délocalisation est une question importante dans le débat national (IT0501206F). Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux multiplient les initiatives, pour limiter les conséquences négatives de la délocalisation et pour soutenir les stratégies de développement international des entreprises. | <i>Sortante:</i> PECO et Asie, surtout Chine. | Métallurgie, industrie textile et habillement, chaussure et maroquinerie. |
| Lettonie | Faible | Il n'y a pas de cas significatifs de délocalisation sortante et seulement quelques cas de | <i>Entrante:</i> UE et surtout Scandinavie. | Services informatiques. |

| | | | | |
|-----------|----------------|--|---|--|
| | | délocalisation entrante. | | |
| Lituanie | Faible | Nombre limité de cas. | <i>Entrante:</i> UE. | Un cas déclaré - dans l'industrie textile. |
| Malte | Grande | La délocalisation de la production est une question sensible dans la mesure où les quelques entreprises manufacturières présentes dans les îles sont essentiellement des entreprises sous contrôle étranger ayant décidé d'investir à Malte en raison de ses faibles coûts de main-d'œuvre et de sa situation stratégique entre l'UE et l'Afrique. En cas de modification de l'avantage comparatif, elles n'hésiteraient probablement pas à transférer leur production ailleurs. | <i>Entrante:</i> antérieurement, divers pays. <i>Sortante:</i> ces dernières années, surtout Tunisie et Chine. | Secteur manufacturier. |
| Pays-Bas | Grande | Son importance a toujours été considérable et aujourd'hui elle augmente encore (NL0503102F). Les délocalisations ont touché 5 % de la totalité des entreprises en 1995 et 10 % en 2005. | <i>Sortante:</i> surtout PECO; les investissements sont considérables aux États-Unis, sont stables en Asie, et augmentent en Chine. | Industrie textile, métallurgie, produits chimiques, TIC et mobilier. D'une manière générale, les délocalisations concernent des activités à haute intensité de main-d'œuvre. |
| Norvège | Grande | Il ressort d'une récente étude menée par la confédération des entreprises et des industries (Næringslivet Hovedorganisasjon, NHO) qu'un nombre croissant d'entreprises envisagent de délocaliser leur production à l'étranger. | <i>Sortante:</i> surtout Europe orientale et Asie. | Secteurs pétrolier et manufacturier. |
| Pologne | Grande | Les délocalisations entrantes sont un élément crucial de la croissance et du renforcement de l'économie nationale. | <i>Entrante:</i> UE 15 et États-Unis. | Automobile, produits chimiques, métallurgie, mobilier et produits alimentaires. |
| Roumanie | Faible-moyenne | Augmentation des cas de délocalisation ces dernières années. Toutefois, cette question n'occupe pas une place considérable dans le débat public - la question générale des IED est autrement plus importante. À ce jour, l'ampleur de la délocalisation entrante n'a pas répondu aux attentes. | <i>Entrante:</i> surtout UE 15 (notamment Pays-Bas, France et Allemagne). | Télécommunications, services et commerce. |
| Slovaquie | Grande | Les délocalisations entrantes jouent un rôle particulièrement important dans l'économie en tant que moteur de changement, de croissance de l'emploi et de création de liens avec les entreprises nationales. Le nombre de délocalisations entrantes a considérablement augmenté ces dernières années. | <i>Entrante:</i> UE 15, États-Unis et Corée du Sud. | Automobile, services, secteur bancaire et TIC. |
| Slovénie | Grande | La délocalisation de la production à l'étranger est un phénomène qui prend de l'ampleur. C'est un sujet | <i>Sortante:</i> ancienne Yougoslavie, Chine, Bulgarie, Roumanie, | La majorité des entreprises qui délocalisent leurs activités travaillent dans des secteurs à |

| | | | | |
|-------------|----------------|--|---|--|
| | | important dans le débat public, non seulement en ce qui concerne l'emploi et les problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs concernés, mais aussi en raison de son importance comme stratégie visant à renforcer la position des entreprises sur le marché international. | Turquie, Macédoine, Pologne et Russie. | haute intensité de main-d'œuvre (industrie textile et habillement, chaussure et produits alimentaires, par exemple). |
| Espagne | Grande | On constate une certaine augmentation du nombre de délocalisations (ES0411101F et ES0402205F), mais il semble que les médias, par anticipation sur les projections futures, donnent une image exagérée de la situation actuelle. | <i>Sortante:</i> pays d'Afrique du Nord à faibles coûts, Asie, Amérique latine et PECO. | Secteur automobile vers Europe orientale; industrie textile vers Afrique du Nord et, dans une moindre mesure, Asie et Amérique latine. |
| Suède | Moyenne-Grande | Dans le secteur privé, la délocalisation est un phénomène important depuis les années 1960. | <i>Sortante:</i> actuellement, surtout Chine et PECO. | Technique et produits chimiques. |
| Royaume-Uni | Grande | La délocalisation est un phénomène important qui prend de l'ampleur, surtout dans les services. | <i>Sortante:</i> Asie, surtout Chine et Inde, et dans une moindre mesure PECO. | Secteurs à haute intensité de main-d'œuvre et, de plus en plus, services (centres d'appels et traitement de données, par exemple). |

Source: EIRO.

Position des partenaires sociaux

Les partenaires sociaux contribuent activement à alimenter le débat public sur la délocalisation de la production dans les pays européens. Ce phénomène est une importante source de préoccupation pour les syndicats et les associations d'employeurs qui le perçoivent toutefois sous un angle différent et mettent en avant des aspects distincts. En bref, on peut dire que les employeurs s'inquiètent surtout de la viabilité des activités économiques nationales et de la compétitivité des entreprises nationales, et que les syndicats soulignent la nécessité d'atténuer les effets des délocalisations et si possible de les éviter en adoptant des stratégies concurrentielles qui ne soient pas axées sur la réduction des coûts de production et soient discutées conjointement par les syndicats et la direction des entreprises. Par ailleurs, les syndicats critiquent ce qu'ils considèrent parfois comme une utilisation opportuniste, par les entreprises, de menaces de délocalisation qui, selon eux, peuvent avoir pour objet de faire pression sur les travailleurs pour qu'ils revoient leurs demandes à la baisse lors des négociations collectives. Les syndicats mettent également en avant un autre point critique, à savoir la tendance nouvelle voulant qu'une délocalisation soit envisagée, même lorsque la situation économique et financière de l'entreprise est bonne, dans le but d'accroître les marges bénéficiaires. Selon eux, cette tendance accorde une attention excessive à ce qu'on appelle souvent la 'valeur de l'actionnaire' au détriment des intérêts d'autres 'partenaires' et notamment des travailleurs.

Malgré ces différences considérables, la distance qui sépare la position des employeurs de celle des travailleurs est, d'une certaine manière, limitée par le fait que les uns comme les autres reconnaissent que la délocalisation est un élément des récentes transformations économiques qu'on associe généralement à la mondialisation et qu'il faut s'attaquer efficacement aux questions sous-jacentes et éviter, d'une manière générale, les mesures protectrices, même s'il semble parfois que ces dernières peuvent répondre aux souhaits des deux parties. De fait, le protectionnisme est considéré comme irréalisable, non seulement en raison des règles actuelles du commerce international, mais aussi parce qu'il n'offrirait, au mieux, qu'une solution à court terme et ne relèverait pas le défi de la concurrence internationale et du développement économique.

En cherchant à préciser la position des partenaires sociaux, il est possible d'identifier certains éléments essentiels qui semblent être présents dans leurs discours sur la délocalisation de la production et sur les questions qui y sont liées - bien que cela ne produise bien entendu qu'un ensemble de modèles abstraits de leurs positions réelles qui sont évidemment bien plus complexes et variées que les modèles, dépendent des pays et varient entre organisations d'intérêts. Pour commencer, nous pouvons dresser la liste des principaux arguments que les employeurs et les syndicats font valoir pour

définir les enjeux de la délocalisation, ses aspects les plus critiques et les éventuelles stratégies (à savoir leurs propres actions individuelles) et politiques (à savoir les mesures des pouvoirs publics ou les mesures basées sur le dialogue et la concertation) pouvant aider à relever le défi et résoudre les problèmes. Ensuite, et de façon plus aléatoire, il est possible de regrouper ces arguments de manière à identifier diverses attitudes 'types' sur la délocalisation. Comme nous l'avons déjà dit, les attitudes réelles exprimées par les partenaires sociaux varient en fonction du pays et du secteur et sont liées, dans une certaine mesure, aux principales caractéristiques des traditions et systèmes nationaux de relations industrielles (et selon qu'elles sont plus 'antagonistes' ou 'coopératives') et en fonction de l'importance relative de la délocalisation, qu'elle constitue une menace ou une réalité. Les grandes lignes des points de vue des employeurs et des syndicats donnés ci-dessous - et résumés dans le tableau 4 - sont essentiellement fondées sur les rapports nationaux de l'EIRO des pays dans lesquels la délocalisation sortante prédomine.

Employeurs

On peut dire de la position des associations d'employeurs qu'elle est caractérisée par deux propositions principales: 1) la délocalisation de la production est une possibilité parfaitement légitime et parfois inévitable dont disposent les entreprises pour assurer leur compétitivité et leur croissance; et 2) les avantages de l'externalisation extraterritoriale profitent aux entreprises qui délocalisent (et à leurs salariés) et à leur économie nationale, grâce aux effets positifs d'une capacité renforcée d'être compétitives sur les marchés mondiaux et de faire face à la concurrence étrangère. La délocalisation constitue dès lors une opportunité pour les entreprises; il convient d'en réserver la gestion à leur direction dans le cadre d'une détermination autonome, et non de la restreindre.

À l'évidence, les employeurs ont également conscience des incidences sociales de la délocalisation et la considèrent souvent comme une solution qu'il serait, autant que possible, préférable d'éviter, d'une part parce qu'elle est révélatrice de problèmes dans le contexte économique du pays, de sa complexité et de l'incertitude des résultats. Par conséquent, selon les employeurs, il est crucial que la compétitivité et l'attractivité des économies nationales bénéficient d'interventions spécifiques dont les effets seraient, notamment, d'éviter ou de réduire la nécessité de recourir aux délocalisations. Les mesures réclamées par les employeurs pour atteindre ces objectifs sont les suivantes:

- celles qui relèvent typiquement d'une approche 'néo-libérale', par exemple la déréglementation du marché du travail, la réduction de la fiscalité, la réduction des cotisations sociales et les réformes de l'État providence;
- celles qui sont en faveur de politiques d'innovation et de soutien de l'industrie; et
- celles qui demandent un rôle spécifique pour les relations industrielles, en faveur de la modération salariale et du soutien de la flexibilité du travail et de la compétitivité des entreprises.

C'est la différence de l'accent mis sur ces trois éléments qui différencie essentiellement la position des diverses associations d'employeurs. Les employeurs sont donc surtout préoccupés par les raisons qui poussent à la délocalisation, cette dernière restant indiscutable en tant que stratégie d'entreprise, et par les moyens d'y faire face afin de réduire la nécessité de délocaliser la production.

Syndicats

À l'opposé, les syndicats s'intéressent plus aux outils disponibles pour gérer la délocalisation au niveau de l'entreprise. S'ils reconnaissent que l'externalisation est une caractéristique du nouveau contexte économique, ils exigent également qu'il soit tenu compte des conséquences sociales de la délocalisation. Leur proposition de base est la suivante: puisque la compétitivité des coûts avec les économies émergentes n'est pas viable, les procédures de consultation et les négociations collectives devraient aider à identifier d'autres solutions que la délocalisation ou, si les parties conviennent que cette dernière est inévitable, elles devraient contribuer à définir un ensemble de mesures visant à atténuer les retombées négatives sur les travailleurs.

Selon les syndicats, l'environnement institutionnel devrait favoriser leur participation aux décisions d'externalisation au niveau de l'entreprise et devrait, directement ou indirectement, restreindre la possibilité de délocaliser la production. Pour eux, la délocalisation est une menace, aussi bien pour les travailleurs que pour l'économie nationale dans son ensemble. L'examen des diverses mesures soutenues par les syndicats pour faire face au problème de la délocalisation permet d'identifier trois approches différentes.

- On peut dire de la première qu'elle est 'traditionnelle' dans la mesure où elle demande la promotion du rôle des relations industrielles au niveau de l'entreprise, par exemple en exigeant la mise en place de procédures de consultation et de communication de renseignements dans les délais les plus brefs afin de se mettre d'accord sur d'autres solutions ou sur la mise en œuvre de l'externalisation et la gestion de ses incidences. Cette position inclut le soutien aux initiatives visant à promouvoir l'harmonisation transfrontalière des conditions de travail

grâce à l'application des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT), à la signature, à l'échelle européenne, d'accords de base sur les conditions de travail et la protection des travailleurs, ou à la définition de politiques fiscales communes, afin d'éviter le dumping social et de réduire les incitations à la pratique du 'regime shopping' basée sur les différences de protection des travailleurs. Cette approche exige également un renforcement du rôle des comités d'entreprise européens et, comme stratégie syndicale, le développement de la coopération transfrontalière.

- Dans la mesure où elle vise à réduire les avantages directs, voire la possibilité de délocaliser, on peut dire de la deuxième approche qu'elle est 'interventionniste' ou 'restrictive'. Les syndicats proposent d'obtenir ce résultat grâce à l'application de règles nécessitant, de la part d'une multinationale décidant d'implanter une nouvelle usine, par exemple, un engagement à maintenir la production sur le site d'implantation pendant un nombre d'années minimal ou l'obligation de rembourser les subventions publiques en cas de transfert de la production à l'étranger avant l'écoulement d'un certain délai. De plus, les syndicats sont en faveur de l'adoption de règles exigeant, de la part des entreprises délocalisant leur production, une participation financière considérable à la couverture du coût social de l'externalisation, éventuellement grâce à la fourniture obligatoire de services de reconversion ou de reclassement, et limitant leur possibilité de bénéficier de services de protection sociale sans obligations ou dépenses de leur part. Selon les syndicats, ces mesures contribueraient à ajouter une 'dimension sociale' aux décisions de délocalisation et à réduire les répercussions négatives sur les collectivités locales. Les syndicats suggèrent que ces règles soient particulièrement rigoureuses lorsque la délocalisation concerne des activités bénéficiaires.
- La troisième approche serait, elle, de type 'proactif'. Elle ne viserait pas explicitement à réglementer la délocalisation de la production mais à équilibrer l'incidence négative de l'externalisation en encourageant le développement d'activités et la création d'emplois dans des secteurs très spécialisés dans lesquels les économies européennes peuvent tirer parti d'avantages comparatifs considérables et éventuellement durables. Cette approche est donc essentiellement axée sur la participation des partenaires sociaux à la définition des politiques de formation et d'innovation et compte sur la coopération au niveau de l'entreprise pour gérer le processus de délocalisation de manière à réduire ses conséquences sociales négatives.

Comme pour les employeurs, on retrouve des éléments de ces trois approches dans les positions défendues par chacune des organisations syndicales de toute l'Europe. Elles ne sont pas mutuellement exclusives. Elles font au contraire partie d'un ensemble complet d'exigences, à la différence que certains syndicats mettent plus l'accent sur un élément que sur un autre. Il importe en outre d'ajouter que si les deux premières approches peuvent être mises en œuvre indépendamment des particularités d'un système national de relations industrielles, la troisième semble présupposer l'existence d'un cadre participatif s'appuyant sur un dialogue social bien établi, aussi bien au niveau national qu'aux niveaux décentralisés.

Si, dans la mesure où les différences de position des syndicats dans un même pays sont généralement aussi grandes que les différences transfrontalières, il est impossible de dire qu'un pays donné représente à lui seul une des approches définies plus haut, plusieurs syndicats des pays nordiques ont une attitude qui les distingue des autres. Ils considèrent que la délocalisation est moins problématique pour les stratégies syndicales que les syndicats le pensent eux-mêmes. Fondamentalement, selon cette position, les syndicats ne devraient pas chercher à éviter les délocalisations par des négociations de compromis, notamment en ce qui concerne les salaires, puisque la répartition internationale du travail est, de fait, 'profitable pour les salariés', comme l'a dit Hans Jensen, président de la confédération danoise des syndicats (Landsorganisationen i Danmark, LO), dans une interview donnée en décembre 2004. En effet, les syndicats danois, tout en soutenant un certain nombre de mesures relevant clairement des approches 'traditionnelles' et 'restrictives', font valoir que la délocalisation crée de nouveaux emplois ([DK0506102F](#)), contribue à améliorer les niveaux d'éducation et mettent plus l'accent sur l'innovation ([DK0502102N](#)). De même, le syndicat suédois des métallurgistes (Metall) s'est récemment opposé à des mesures contribuant à rendre les délocalisations plus difficiles ou plus coûteuses. Selon Metall, seule la mise en place d'un milieu compétitif peut soutenir la croissance de l'économie suédoise en créant de nouvelles possibilités d'emploi pour contrebalancer la perte de ceux qui sont transférés à l'étranger.

Cette position donne à penser que s'il est vrai que la délocalisation doit être régie par les relations industrielles et qu'elle doit être contrôlée, il ne faut pas non plus s'y opposer en tant que telle dans la mesure où elle peut être 'profitable' au développement des économies nationales. La confédération des syndicats allemands (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) a une attitude moins radicale et maintient que la délocalisation ne doit pas pousser les syndicats à modifier leur politique salariale dans la mesure où les entreprises allemandes restent très compétitives comme en témoignent leurs résultats à l'exportation. C'est là une autre façon de faire valoir que la négociation de compromis n'est pas une bonne réponse et qu'il existe d'autres moyens de faire face aux problèmes soulevés par la mondialisation et les processus de délocalisation.

Dans l'éventail des positions adoptées par les syndicats, certaines semblent, dans une certaine mesure, minimiser la menace des délocalisations. Il importe toutefois de noter que ces attitudes sont toutes celles de pays dans lesquels, d'un côté le système de relations industrielles offre un soutien considérable à l'action des syndicats, et de l'autre, le système

de protection sociale contribue à réduire de manière considérable les effets négatifs de la délocalisation sur les travailleurs concernés.

| | Principaux points de vue | Principales mesures proposées |
|------------|--|---|
| Employeurs | <p>La délocalisation de la production est une solution légitime et parfois inévitable que les entreprises peuvent mettre en œuvre pour assurer leur compétitivité et leur croissance. Les avantages de l'externalisation extraterritoriale profitent aux entreprises qui délocalisent (et à leurs salariés) ainsi qu'à leur économie nationale. Il doit être tenu compte de l'incidence sociale de la délocalisation. Les processus de délocalisation sont révélateurs de problèmes de la conjoncture nationale en termes de compétitivité et d'attractivité pour l'activité économique. La délocalisation est un processus complexe et incertain. La compétitivité des économies nationales est cruciale et doit bénéficier de mesures particulières.</p> | <p><i>Orientation marché:</i> déréglementation du marché du travail, réduction des impôts, réduction des cotisations sociales et réformes de l'État providence. <i>Intervention de l'État:</i> politiques de soutien à l'industrie et à l'innovation pour orienter la restructuration industrielle. <i>Relations industrielles:</i> modération salariale, flexibilité du travail et flexibilité organisationnelle, pactes pour l'emploi et la compétitivité.</p> |
| Syndicats | <p>La compétitivité des coûts avec les économies émergentes n'est pas viable. Les procédures de consultation et les négociations collectives doivent contribuer à identifier d'autres solutions que la délocalisation. Si les parties admettent que l'externalisation est inévitable, il faut définir un ensemble de mesures visant à atténuer les impacts négatifs sur les travailleurs. L'environnement institutionnel doit soutenir la participation des syndicats aux décisions de délocalisation au niveau de l'entreprise et doit, directement ou indirectement, restreindre la possibilité de délocaliser la production.</p> | <p><i>Traditionnelles:</i> promotion du rôle des relations industrielles au niveau de l'entreprise (par exemple, communication de renseignements dans les plus brefs délais ou procédures de consultation visant à se mettre d'accord sur d'autres solutions), harmonisation des conditions de travail transnationales (par exemple, application des normes de l'OIT, accords de base, à l'échelle de l'Europe, sur les conditions d'emploi et sur la protection des travailleurs), renforcement du rôle des comités d'entreprise européens et coopération transfrontalière entre les syndicats. <i>Restrictives:</i> règles imposant à une multinationale qui décide d'implanter une nouvelle usine de rester pendant une période minimale, l'obligeant à rembourser les subventions publiques perçues si la production est transférée à l'étranger, et participation financière considérable, de la part de l'entreprise, visant à couvrir le coût social de l'externalisation (par exemple, fourniture obligatoire de services de reconversion et de reclassement, ou participation aux dépenses de protection sociale). Les syndicats suggèrent que l'application de ces règles soit particulièrement rigoureuse lorsque la délocalisation concerne des activités bénéficiaires. <i>Proactives:</i> politiques visant à équilibrer l'impact négatif de l'externalisation en encourageant le développement d'activités et la création d'emplois dans les secteurs très spécialisés, par exemple en investissant dans l'éducation et dans l'innovation.</p> |

Source: EIRO.

Le rôle des pouvoirs publics

Les gouvernements comptent bien entendu parmi les principaux acteurs du débat sur la délocalisation de la production, ne serait-ce que parce qu'ils jouent un rôle clé dans la définition des politiques économiques. Nous intéressent plus particulièrement les cas où les pouvoirs publics ont coopéré avec les partenaires sociaux pour analyser les questions de la mondialisation et de l'internationalisation de l'économie. Ces initiatives peuvent avoir de l'importance dans la mesure

où elles peuvent contribuer à une meilleure connaissance mutuelle des problèmes liés à la délocalisation et peuvent aboutir à la définition de mesures concrètes.

On trouve un exemple de ce type d'activité en Belgique où le Bureau Fédéral du Plan/Federaal Planbureau (BFP/FPB) a mené une série d'études sur la délocalisation de la production depuis 1994. Le dernier rapport de mise à jour a été publié à l'automne 2005 et a été présenté aux partenaires sociaux du Conseil Central de l'Économie/Centrale raad voor het bedrijfsleven (CCE/CRB). Au Danemark, au printemps 2005, le gouvernement a constitué un 'conseil de la mondialisation' composé de représentants du gouvernement, de la banque nationale, de grandes entreprises et d'associations syndicales et patronales pour étudier la place du pays dans l'économie mondiale. Sur la base des débats antérieurs du conseil, le gouvernement a publié, durant l'été 2005, un document de travail ([Danmark og globaliseringen](#)) axé sur le rôle de la flexibilité du marché du travail et de l'éducation ([DK0410106F](#)) en soutien de l'adaptabilité et de la croissance économique. Ce document a été bien accueilli par la confédération syndicale LO et la confédération des employeurs danois (Dansk Arbejdsgiverforening, DA). Au Royaume-Uni, des sujets de préoccupation concernant l'émergence de l'externalisation dans les services ([UK0405103F](#)) ont incité le gouvernement à engager un exercice de consultation à l'automne 2003, période où le ministère du commerce et de l'industrie (Department of Trade and Industry, DTI) a publié une déclaration de principe sur les services et l'externalisation et sur l'impact de la concurrence internationale croissante dans le domaine des services ([Services and externalisation: the impact of increasing international competition in services](#)). Toutefois, à ce jour, aucune mesure spécifique n'a été prise à la suite de ce processus de consultation.

La gestion des processus de délocalisation

En ce qui concerne la gestion des processus de délocalisation, il faut souligner que ces cas relèvent des règles générales applicables à la restructuration et aux licenciements économiques collectifs ([TN0107201S](#)). On ne peut donc pas considérer qu'il s'agit d'un phénomène entièrement distinct puisqu'il faut s'attendre à ce que le rôle des relations industrielles en ce qui concerne la délocalisation (à l'étranger) soit plus ou moins le même qu'en ce qui concerne la restructuration en général. Là encore, cela vaut, bien sûr, pour la délocalisation sortante mais pas pour la délocalisation entrante qui nécessite une analyse différente.

Délocalisation sortante

Bien que les cas de délocalisation signalés par les centres EIRO ne constituent en rien un échantillon représentatif, il est intéressant de noter que la réduction des coûts de production, et plus particulièrement des coûts de la main-d'œuvre, est ce qui motive la délocalisation. Dans un petit nombre de cas, d'autres raisons sont citées, par exemple la proximité de marchés en expansion, la nécessité de rationaliser la production et de réduire l'excédent de capacité, ainsi que la recherche de marges bénéficiaires plus élevées. Dans le cas des pays examinés ici, la destination des délocalisations est avant tout les PECO et la Chine.

Comme dans tous les cas de restructuration, les délocalisations sortantes dont il est rendu compte s'effectuent généralement en trois phases:

- l'entreprise annonce son intention de délocaliser sa production à l'étranger;
- un processus d'information et de consultation (qui, dans de nombreux pays, inclut des négociations à proprement parler) s'engage; et
- une fois le processus de consultation (et, le cas échéant, de négociations) achevé, l'entreprise met en œuvre sa décision finale.

L'ensemble du processus s'accompagne de différents degrés de conflit et le résultat final est plus ou moins influencé par les consultations ou la négociation collective. Le processus sous-entend un rôle considérablement réactif ou passif des relations industrielles et plus particulièrement des syndicats, qui interviennent en phase finale du processus décisionnel, lorsqu'il semble difficile d'inverser le plan de délocalisation de l'entreprise. Les cas où les entreprises ont changé d'avis et ont renoncé à délocaliser, la teneur des accords conclus et les cas où les relations industrielles n'ont joué aucun rôle sont particulièrement intéressants.

Le secteur chypriote de l'habillement est un exemple de situation où les relations industrielles n'ont pratiquement joué aucun rôle dans le processus de délocalisation. Malgré l'impact considérable de la délocalisation de la production dans le secteur du prêt-à-porter ces dernières décennies, délocalisation qui a pratiquement entraîné la cessation de toute activité manufacturière nationale, il y a eu une faible participation des relations industrielles et les décisions ont pratiquement

toujours été prises unilatéralement. Cette délocalisation n'a rencontré aucune mobilisation ou action significative de la part des syndicats. D'une manière générale, on peut dire que lorsque la syndicalisation est faible ou nulle au niveau de l'usine, les décisions de délocalisation prises par la direction de l'entreprise ne sont souvent pas contestées et ne peuvent être soumises à des contraintes qu'en raison d'exigences juridiques de communication de renseignements, de consultation et de négociation avec les représentants des salariés et, éventuellement, par les pressions exercées par le pouvoir politique.

Le cas de la Norvège est très particulier dans la mesure où les processus de restructuration font l'objet de procédures participatives définies par le système (normal dans le pays) de coopération au niveau de l'entreprise ([NO0309102T](#)) et sont exclus des négociations collectives. Ce système de coopération est généralement efficace pour influencer certains aspects de la décision finale de l'entreprise (il s'agit généralement des mesures visant à atténuer l'incidence sociale de la délocalisation, par exemple les indemnités de licenciement économique, les services de reclassement ou le redéploiement dans d'autres sites nationaux de l'entreprise). L'inclusion des décisions de délocalisation dans les prérogatives de la direction et leur exclusion des négociations collectives sont également valables, en principe, dans d'autres pays nordiques tels que le Danemark et la Suède. Toutefois, les questions soulevées lors des processus d'information et de consultation sont souvent prises en compte dans les conventions collectives.

Dans la majorité des cas, les délocalisations annoncées ont finalement été mises en œuvre, malgré, souvent, l'adoption de mesures visant à atténuer leur impact social et à réduire le nombre des pertes d'emplois prévues. D'une manière générale, les 'plans sociaux' comprennent des incitations financières et l'indemnisation des travailleurs licenciés pour raisons économiques, des interventions visant à améliorer leur employabilité (formation et soutien à la recherche d'emploi), souvent en coopération avec les services publics de l'emploi, et des engagements à éviter les licenciements du fait de l'employeur et à accepter des départs volontaires à la place. Une réduction du nombre de licenciements économiques prévus est généralement obtenue à la suite d'accords particuliers visant à améliorer la productivité grâce à des modifications du temps de travail et de l'organisation du travail, à une plus grande flexibilité du travail et à une réduction des coûts de la main-d'œuvre. Les accords convenus incluent parfois des limitations de salaires: par exemple, à Malte, pour empêcher les récentes délocalisations de la production à l'étranger ayant entraîné des pertes d'emplois, le renouvellement de la convention d'entreprise chez Bortex, une entreprise de prêt-à-porter, a été reporté sur 2003-2005 pour assurer une forme de 'gel des salaires' et éviter de la sorte à l'entreprise la charge de coûts de production supplémentaires.

Après la suppression d'environ 600 emplois les années précédentes, la direction de l'entreprise de télécommunications Siemens installée à Herentals, en Belgique, a annoncé à la fin de 2003, la suppression de 130 emplois supplémentaires en 2004, en raison de la délocalisation d'une partie de la production du site en Europe du sud et orientale. La consultation et les négociations entre les syndicats et la direction ont donné lieu à un accord qui a sauvé 44 emplois grâce au passage de la durée de travail hebdomadaire de 37 à 38 heures, sans compensation salariale. Pour encourager les travailleurs à accepter l'augmentation de la durée de travail, un accord ultérieur a prévu une augmentation de salaire de 1 % par an. L'accord sur la durée de travail porte sur deux ans et peut être prolongé périodiquement après un examen commun.

Dans certains cas, toutefois, les syndicats ont refusé de faire des concessions pour éviter des licenciements économiques dus à la délocalisation. Ainsi, à la fin de 2004, l'entreprise Danish Crown a annoncé qu'elle fermerait sa conserverie de viande Tulip de Ringsted, au Danemark, et délocaliserait sa production en Allemagne, si une nouvelle convention collective locale ne prévoyait pas une réduction des coûts équivalente à une réduction de salaire de 15 % ([DK0501102F](#)). Un tel accord a été accepté par la majorité des travailleurs de la conserverie mais a été rejeté par le syndicat danois des travailleurs de l'alimentation et des secteurs connexes (Nærings- og Nydelsesforbundet, NNF) qui a fait valoir qu'il n'était pas conforme à la convention sectorielle pertinente. Les représentants syndicaux ont participé à une deuxième série de négociations et un nouvel accord prévoyant une réduction salariale de 14 % et définissant une répartition différente des réductions de salaires entre les divers groupes de salariés a été conclu. Cet accord devait faire partie d'un programme pilote spécial permettant des écarts considérables au niveau décentralisé par rapport aux conditions fixées par la convention sectorielle. Cette fois, ce sont les salariés qui ont rejeté l'accord par vote. Il semble que le résultat ait dans une certaine mesure été influencé par la pression exercée par les travailleurs d'autres installations de traitement de la viande qui ont fait grève pour s'opposer à l'accord sur la réduction de salaire. Peu après, l'usine de Ringsted a été fermée et la production délocalisée en Allemagne.

Au début de 2004, le groupe italien Seves annonçait la fermeture de la verrerie Sediver (employant environ 300 travailleurs à la fabrication d'isolants électriques, en France) et la délocalisation de sa production en Chine. Toutefois, à la suite de l'opposition des salariés et de l'intervention du ministre de l'Économie et des Finances pendant l'été 2004, la direction a proposé un compromis selon lequel la moitié des emplois seraient sauvés si les travailleurs acceptaient une réduction de salaire et une augmentation de la durée de travail, et si une dispense permettait à l'entreprise d'adopter la retraite anticipée à 54 ans. La direction demandait également une subvention de 6 millions d'euros en vertu d'un plan de

subvention 'antidélocalisation' prévu au budget français 2005. Toutefois, les syndicats ont refusé ce qu'ils considéraient comme un 'double chantage' exercé auprès des salariés et de l'État. Après cela, les négociations et les conflits ont continué et l'entreprise a fini par offrir le maintien d'une production sur le site français, mais seulement de briques de verre à faible valeur ajoutée, tout en confirmant la délocalisation en Chine de la production d'isolants électriques. Durant l'été 2005, les salariés ont empêché les tentatives d'éteindre le four, ce qui aurait rendu impossible toute reprise de la production, et l'ont gardé en état de marche de manière à préserver sa capacité de production pour tout acheteur potentiel. Toutefois, la police est intervenue et l'usine a été fermée. En août 2005, les protestations ont continué et les anciens salariés de Sediver ont bloqué les camions censés emporter le stock d'isolants électriques encore présents dans les locaux de l'entreprise.

Enfin, il est fait état d'un certain nombre de cas dans lesquels la délocalisation prévue a ultérieurement été annulée. Un exemple bien connu est celui de Siemens en Allemagne, dans l'été 2004 ([DE0407106F](#)). L'entreprise avait annoncé la délocalisation (dans une usine hongroise) de la production de téléphones mobiles assurée par 2 000 employés dans deux usines allemandes. La raison invoquée était qu'en raison des salaires plus élevés et de la plus courte durée de travail, les coûts de la main-d'œuvre allemande étaient, selon la direction, 30 % supérieurs à ce qu'ils seraient en Hongrie. Toutefois, en fin de compte, l'externalisation a été évitée grâce à un accord prévoyant un certain nombre de mesures, parmi lesquelles le passage de la durée de travail hebdomadaire de 35 à 40 heures, sans compensation de salaire, et le remplacement de certaines primes par une rémunération au rendement. Parallèlement, l'accord garantissait la protection des emplois pendant deux ans et envisageait un investissement supplémentaire de 30 millions d'euros dans les deux usines.

Un accord similaire a été conclu dans la division automobile Mercedes de Daimler-Chrysler dont la direction a déclaré, durant l'été 2004, qu'une partie de la production de son usine de Sindelfingen, dans le Bade-Wurtemberg, allait être délocalisée vers d'autres sites en Allemagne et en Afrique du Sud si les représentants des travailleurs n'acceptaient pas une diminution des coûts d'au moins 500 millions d'euros par an pour compenser un certain nombre de conditions avantageuses, notamment les pauses et les primes supplémentaires, appliquées à Sindelfingen mais pas dans les autres usines ([DE0407106F](#)). Un accord signé le 23 juillet 2004 prévoyait un ensemble complet de mesures concernant l'ensemble du groupe ([DE0408102N](#)) et l'annulation d'une augmentation de salaire de 2,79 % en 2006 pour environ 160 000 membres du personnel des usines automobiles allemandes de la division Mercedes et de mesures de flexibilité du temps de travail visant à réduire les coûts des heures supplémentaires pour 20 000 salariés dans tous les services de développement et de planification allemands de Daimler-Chrysler. Un accord supplémentaire a ensuite été signé avec les salariés des services et du soutien dont la durée du temps de travail hebdomadaire va progressivement passer de 35 à 39 heures sans compensation salariale alors que le personnel nouvellement engagé percevra des salaires inférieurs, proches de ceux qui sont payés dans le secteur des services. En ce qui concerne les salariés des usines Mercedes du Bade-Wurtemberg, les pauses seront réduites et en partie consacrées à la formation, alors que les primes seront maintenues pour les travailleurs actuels mais ne seront pas payées aux nouveaux salariés. Parallèlement, l'accord prévoit des restrictions quant au recours au travail temporaire mais un accroissement de la flexibilité du travail pour les jeunes travailleurs, le nouveau personnel embauché et les salariés à contrat à durée déterminée qui peuvent être redéployés dans l'entreprise pendant une période de trois ans, en fonction des besoins des divers sites. Dans le cadre de cet accord, DaimlerChrysler s'est engagée à garantir les emplois et les salaires en Allemagne au moins jusqu'à la fin de 2011. Les accords passés chez Siemens et Mercedes ont été possibles grâce à l'existence de 'clauses introductives' particulières dans la convention collective de la métallurgie allemande qui prévoit des différences au niveau de l'entreprise par rapport aux dispositions des conventions sectorielles.

Délocalisation entrante

En ce qui concerne les délocalisations entrantes, le grand sujet de préoccupation des syndicats est la mise en place d'une activité syndicale dans les nouvelles usines. Les délocalisations entrantes sont toujours bien accueillies car elles apportent des emplois et contribuent à la croissance économique des régions ou des pays de destination. Toutefois, la mise en place, dans ces nouveaux sites, de structures et de processus de relations industrielles n'est pas garantie dans la mesure où les entreprises qui délocalisent à l'étranger, dans des pays où les acteurs des relations industrielles sont affaiblis, ont tendance à avoir plus souvent recours à l'action unilatérale que dans leurs usines nationales. Un manque de représentation syndicale dans les sites bénéficiant du transfert de la production est signalé dans un certain nombre de cas de délocalisations entrantes dans les PECO, mais on a également des exemples d'entreprises s'efforçant d'exporter dans les sites étrangers certains éléments de leurs modèles traditionnels et nationaux de relations industrielles - c'est notamment le cas de certaines délocalisations d'entreprises allemandes en Europe centrale.

Si les débats sur les moyens de faire face aux enjeux de la mondialisation et de la délocalisation préconisent la coopération syndicale transfrontalière, cette dernière est en pratique très rare dans les cas réels de délocalisation. Ce phénomène peut être lié à l'absence de partenaires syndicaux valables dans les pays de destination de la délocalisation ou à l'absence de syndicats avec lesquels coopérer dans les usines dans lesquelles la production est transférée. De plus,

au moment de la délocalisation, les intérêts des travailleurs dans les sites concernés peuvent diverger considérablement et rendre toute coopération particulièrement difficile.

Toutefois, une coopération réelle avec les syndicats des pays étrangers concernés n'est pas toujours nécessaire pour que les syndicats des pays de délocalisation sortante prennent en considération les conditions de travail dans les pays de destination. Par exemple, en 2003, lors d'un conflit chez British Telecom sur l'externalisation en Inde d'une partie de l'activité des centres d'appels, le syndicat Connect (qui défend les intérêts des cadres) a conclu avec la direction un accord selon lequel (parallèlement à l'engagement d'éviter les licenciements du fait de l'employeur au Royaume-Uni) l'entreprise s'engageait à assurer le bon traitement des travailleurs à l'étranger. À l'échelle mondiale, les 'codes de déontologie', 'accords mondiaux' ou 'accords-cadres internationaux' signés dans les multinationales peuvent avoir des effets similaires. Ces dernières années, un nombre croissant de multinationales ont signé de tels accords selon lesquels l'entreprise - et parfois ses fournisseurs et ses partenaires commerciaux - s'engage à respecter certaines normes et certains principes dans ses établissements à l'échelle mondiale. Ces normes et ces principes concernent divers aspects des droits des travailleurs, l'emploi et d'autres domaines liés à la responsabilité sociale des entreprises. Ces accords sont généralement signés par des organisations syndicales internationales, parfois par des comités d'entreprise européens (voir, par exemple, [EU0509205F](#), [EU0509201N](#), [EU0507205F](#) et [EU0410203N](#)) ou, moins fréquemment, uniquement par des syndicats nationaux. La multinationale italienne Bitron donne un exemple récent de cette dernière approche. En février 2004, une convention d'entreprise signée par la direction et les trois principaux syndicats italiens de la métallurgie, a instauré un code de déontologie à adopter par toutes les usines du groupe à l'échelle mondiale. Ce code concerne l'application des règles et des droits standards du travail, ainsi que l'égalité des chances, la réglementation de la santé et de la sécurité, le respect de la liberté et de l'indépendance des syndicats, le respect des conventions de l'OIT sur le travail des enfants, et le respect de la réglementation européenne en matière d'environnement et de sécurité relativement à l'utilisation de substances dangereuses ([IT0505102N](#)).

Une véritable coopération transfrontalière des syndicats est plus facile à mettre en place une fois la délocalisation effectuée ou au sein d'une multinationale, comme le montre, par exemple, le cas des représentants des syndicats et des comités d'entreprise de Siemens, en Allemagne, en Autriche, en République tchèque et en Slovaquie, qui se sont réunis en juillet 2005 pour se consulter sur la situation de l'entreprise en général et dans chaque pays, à l'initiative de la fédération tchèque des travailleurs de la métallurgie (Odborový svaz KOVO, OS KOVO). Dans de nombreux cas, les syndicats de l'entreprise mère offrent un soutien aux représentants des travailleurs de filiales étrangères. Cela a notamment été le cas en Hongrie, dans les installations de production du constructeur automobile allemand Audi. Ce type de coopération fait partie des pratiques standards de nombreux syndicats européens. Au Danemark, par exemple, c'est un élément de la stratégie des syndicats visant à empêcher le 'dumping social', cette stratégie privilégiant le transfert de la tradition nationale de coopération et de participation dans les filiales étrangères et soutenant l'action des syndicats à l'étranger, aussi bien au niveau de l'entreprise qu'au niveau sectoriel. Le potentiel de coopération entre les syndicats dans les différents établissements nationaux d'une multinationale peut être accru lorsque des structures officielles (par exemple les comités d'entreprise européens) sont en place. C'est sans doute pourquoi les syndicats ont souligné le rôle prospectif crucial de ces comités pour faire face aux processus de délocalisation.

Commentaire

La délocalisation de la production est une des questions clés auxquelles les gouvernements et les partenaires sociaux sont confrontés dans le monde plus internationalisé et intégré d'aujourd'hui. C'est probablement un des aspects les plus tangibles de la mondialisation qui remet en question l'efficacité des cadres institutionnels nationaux. Les partenaires sociaux ont pleinement conscience de l'importance des stratégies d'implantation des entreprises. Le grand nombre d'initiatives visant à étudier de près l'internationalisation des entreprises nationales et prises par les syndicats et les associations d'employeurs, ainsi que les services mis en place par de nombreuses associations patronales pour aider leurs membres à préparer et mettre en œuvre les processus de délocalisation, montrent clairement à quel point les partenaires sociaux s'intéressent à cette question. De fait, ils participent activement au débat sur les impacts de la mondialisation et de la délocalisation de la production, conjointement avec les gouvernements nationaux et les pouvoirs locaux.

La principale différence de position entre les partenaires sociaux tient à ce que les employeurs perçoivent de plus en plus la délocalisation comme une opportunité alors que pour les syndicats elle est généralement une menace fondamentale. Les employeurs semblent être particulièrement concernés par les raisons de la délocalisation (c'est-à-dire les faiblesses de la conjoncture nationale) alors que les syndicats s'inquiètent surtout de ses résultats (c'est-à-dire de son incidence sur l'emploi et sur le système économique national, ainsi que de l'érosion potentielle des niveaux de protection existants). Cette distinction pourrait n'être que le reflet de leurs différences de position dans le processus décisionnel concernant la délocalisation: alors que les employeurs gèrent le processus jusqu'à ce que la décision soit prise, les syndicats n'interviennent généralement que très tard dans ce processus et ne peuvent souvent qu'essayer de faire face à ses

conséquences. Par conséquent, les entreprises ont tendance à plus s'intéresser aux conditions susceptibles de les pousser à délocaliser et les syndicats à accorder une plus grande attention aux effets négatifs potentiels de la délocalisation sur les intérêts qu'ils représentent.

Il n'est donc pas étonnant que les syndicats soient plus enclins à accepter les enjeux de la délocalisation lorsque la tradition des relations industrielles et l'existence de droits spécifiques leur permettent de participer, dans une certaine mesure, au processus décisionnel, comme c'est le cas dans les pays nordiques. Dans de tels cas, les parties coopèrent souvent efficacement au niveau national: au Danemark, par exemple, dans l'industrie, les organisations centrales ont mené des négociations bipartites sur les effets de la mondialisation et ont fait des propositions communes au 'conseil de la mondialisation' institué par le gouvernement en 2005. De telles initiatives contribuent à définir un cadre commun d'analyse de la délocalisation et peuvent constituer une base de préparation et de mise en œuvre de mesures spécifiques.

On peut considérer qu'il serait utile de combler le fossé qui existe entre les positions des employeurs et celles des syndicats pour un certain nombre de raisons. Avant tout, cela pourrait contribuer à limiter les processus de délocalisation visant simplement à réduire les coûts de la main-d'œuvre et à encourager des stratégies de développement plus novatrices et proactives. C'est également un objectif qui semble bien concorder avec les stratégies actuelles de l'UE dans les domaines économique et social. Si cet objectif est considéré comme souhaitable, alors l'enjeu fondamental établissant un lien entre les stratégies de délocalisation et les relations industrielles est probablement de savoir comment combler le fossé qui sépare les positions respectives des partenaires sociaux. Les mesures visant à réduire l'incidence sociale de la délocalisation et à renforcer les règles et les structures permettant de lancer les processus d'information et de consultation dans les plus brefs délais pourraient constituer une réponse provisoire. Autrement dit, la coopération est bien plus facile lorsque les partenaires sociaux peuvent contrôler en commun les raisons et les résultats de la délocalisation. Sinon, chaque partie continuera probablement de concentrer ses efforts sur ce qui touche de plus près ses intérêts fondamentaux. (Roberto Pedersini, Fondazione Regionale Pietro Seveso)