

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

Le thème des délocalisations et de la désindustrialisation s'est récemment imposé dans le débat politique et social, et pas seulement en France.

Le rapport qui suit a d'abord le mérite de proposer un état des lieux, précis et riche, des phénomènes en question. Dans le cas de la France, les volumes d'activité et d'emploi impliqués par les délocalisations définies strictement demeurent modérés, mais le film s'accélère depuis deux-trois ans, engendrant un réel défi.

Ce défi appelle des réponses adaptées. La liste des propositions avancées dans le rapport est longue, mais elles sont fortement complémentaires et combinent, dans des proportions variables, des initiatives nationales et des concertations européennes.

Face à des défis qui touchent l'ensemble du secteur productif, l'enjeu est de faire prévaloir les scénarios de « sortie par le haut ».

La frilosité n'est pas de mise. L'Europe doit prendre son destin en main, et cela suppose une bonne dose de volontarisme national et européen.

Christian de Boissieu

n° 3/2005

FÉVRIER 2005

Désindustrialisation, délocalisations

Rapport de Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi

Le rapport entretient une certaine proximité avec celui sur le financement de la recherche. La désindustrialisation, entendue comme une diminution de la part de l'emploi industriel, y est décrite comme un phénomène assez naturel, dans lequel les délocalisations n'auraient qu'une responsabilité réduite. Elle s'expliquerait par les gains de productivité relativement importants que l'industrie manifeste (ce qui fait baisser les prix relatifs des biens industriels) et par une élasticité-revenu de la demande de biens industriels inférieure à 1. En revanche, ce qui est souligné est le risque de perte de substance industrielle en France (et en Europe) dès lors que nous perdrons une certaine maîtrise de la capacité d'innovation et de formation du capital humain qui empêcherait l'industrie de se positionner sur la « frontière technologique » nous permettant de construire des avantages comparatifs face aux pays du sud en industrialisation rapide. La perte de positions exportatrices françaises sur les marchés en croissance (en Asie notamment) ou sur les produits innovants (biotechnologies, technologies de l'information, etc.) incite les auteurs à placer ici les vrais risques de la désindustrialisation. Un risque face auquel ils font un certain nombre de propositions.

Ce rapport a été discuté en séance plénière du Conseil le 24 juin 2004, puis le 15 novembre 2004 en présence du premier ministre. Cette Lettre oubliée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées pas les auteurs.

L'actualité économique sollicite en permanence l'attention sur les questions posées par la mondialisation, un débat récurrent non seulement en France mais en Europe et au-delà, aux États-Unis. Désindustrialisation (baisse de la part de l'emploi industriel) et délocalisation (fermeture d'une unité de production suivie de sa réouverture à l'étranger) sont deux des termes les plus employés. Le rapport s'emploie à clarifier le sens à donner à ces termes, tout en essayant de comprendre les logiques à l'œuvre et d'en chiffrer les impacts.

Concernant les faits, le rapport rappelle que le recul relatif de l'emploi industriel a touché l'ensemble des pays industriels depuis les années soixante. En France, cette part est passée de 26 à 17 % entre 1981 et 2003. Sur la même période la part de la valeur ajoutée industrielle en valeur est passée de l'ordre de 28 à 21 % alors que la valeur ajoutée en volume est restée aux environs de 25 %. Deux types de phénomènes permettent d'expliquer ces

mouvements. D'un côté les gains de productivités importants générés dans l'industrie, accentués plus récemment par l'ouverture internationale, permettent tout à la fois des baisses de prix relatifs et de l'emploi industriel. D'un autre côté, la volonté des entreprises industrielles de se « recentrer sur leur cœur de métier » (une des raisons des forts gains de productivité) s'est traduite par l'externalisation d'activités annexes de services à la production, ce qui a augmenté d'autant la part des services au détriment de celle de l'industrie. La frontière industrie-services s'en trouve modifiée, d'autant plus que les biens industriels incorporent de plus en plus de services (maintenance, assurance, financements, après-vente, etc.). Ce mouvement structurel est souvent envisagé au travers du prisme des délocalisations, ce qui, nous rappelle le rapport, est une double erreur. La première parce que les délocalisations ne se limitent pas aux seuls secteurs industriels (à l'exemple des services informatiques

en Inde) et la seconde car nous ne disposons pas de la situation « contrefactuelle » (est ce qu'à terme, l'absence de délocalisation n'aurait pas entraînée des pertes d'emplois plus importantes si la survie de l'entreprise avait été menacée ?). De plus, ces disparitions d'emplois (des programmeurs par exemple) s'opèrent alors même que des emplois d'autres natures (des ingénieurs logiciels par exemple) sont créés.

Les mécanismes de la désindustrialisation

Pour comprendre le phénomène de désindustrialisation il faut tout à la fois se référer aux mécanismes macroéconomiques et aux stratégies industrielles. La demande de produits industriels aurait une élasticité-revenu inférieure à 1 alors que les gains de productivité (qui restent importants dans le secteur industriel) provoquent une baisse des prix relatifs induisant un effet substitution en faveur des produits industriels. Dans ces conditions, une élévation du niveau de vie provoque un effet de substitution (dû à la baisse des prix relatifs industriels) et un effet revenu qui se combinent pour augmenter la demande industrielle jusqu'à un certain niveau de revenu au-delà duquel l'effet des gains de productivité dans l'industrie l'emporte sur les effets revenus et substitution pour diminuer le poids de l'emploi industriel dans la demande : c'est, *stricto sensu*, à partir de ce point que l'on parle de désindustrialisation.

Un deuxième axe d'explication renvoie au rôle des nouveaux concurrents qui apparaissent à l'extérieur et qui influencent la désindustrialisation par deux canaux.

Le premier canal concerne la spécialisation des économies. L'apparition d'une spécialisa-

tion internationale avec l'émergence de pays du sud spécialisés dans les productions industrielles intensives en main d'œuvre non qualifiée, réduit la part de cette dernière dans les productions des pays du Nord.

Ces compétiteurs dans les pays du sud contraignent les firmes du nord à des gains de productivité qui sont obtenus par une substitution capital-travail défavorable à l'emploi industriel dans les pays du Nord. Enfin, la croissance induite au Sud par le mouvement d'industrialisation est elle-même génératrice d'une demande d'exportations qui s'adresse au Nord.

Dans le commerce avec les pays du sud, la dynamique de spécialisation conduit donc à un contenu en emplois des exportations du Nord inférieur à celui des exportations des pays du Sud et l'ouverture sélectionne les firmes les plus productives au Nord.

Au-delà de ces déterminants macroéconomiques, on peut aussi trouver dans l'analyse des stratégies d'entreprises des explications à la localisation des unités de production. L'idée centrale est que plus qu'à une délocalisation systématique on assiste surtout à des réorganisations globales des entreprises. On mettra ainsi l'accent sur la division verticale du travail et l'échange de biens intermédiaires : les activités se localisent non plus sur une base sectorielle mais en exploitant au mieux les avantages (coûts, fiscalité, proximité des marchés, compétences spécifiques, etc.) constatés. La réorganisation des processus productifs a donc tendance à spécialiser « le Nord » dans les segments de la chaîne de valeur les plus intensifs en main d'œuvre qualifiée, les phases plus intensives en main d'œuvre non qualifiée étant plutôt localisées « au Sud ».

Les stratégies d'intégration verticales (marquées par la division verticale du travail) et/ou horizontales (avec réplique d'unités de production pour accéder aux marchés locaux) favorisent l'émergence de formes d'organisation dans lesquelles les périmètres d'activités se modifient et des partenariats se forment en amont ou en aval de la chaîne de production : on parle donc fréquemment de « réseaux d'entreprises » au point que la nationalité d'une entreprise devient parfois difficile à déterminer.

Estimer les effets de la désindustrialisation

L'inquiétude suscitée par les délocalisations, à tort assimilées à la désindustrialisation, incite à tenter de quantifier les effets du phénomène. Il convient avant tout de souligner la complexité de la question à résoudre. Pour obtenir un bilan global des effets de l'ouverture aux pays en développement il convient de prendre en compte plusieurs éléments, parfois contradictoires : les produits les plus intensifs en travail non qualifiés voient leur production transférée au sud, le contenu factoriel du commerce international se faisant au détriment des emplois non qualifiés et en faveur des emplois qualifiés, la concurrence se traduisant par une élévation de la productivité générale des entreprises industrielles. Enfin, cette productivité accrue se traduisant par une baisse des prix relatifs industriels qui induira un déplacement de la demande en direction de ces produits.

L'ensemble de ces effets paraît avoir un effet global sur l'emploi incertain mais en tout état de cause limité en termes macroéconomiques : les études référencées dans le rapport tendent à montrer que

les importations en provenance des pays du sud seraient responsables d'une perte annuelle inférieure à 1 % des emplois industriels, pour l'essentiel par le biais indirect de la hausse induite de la productivité. Encore faut-il ajouter que le phénomène tendrait à s'accélérer dans la période récente. Il y a en revanche un consensus pour estimer que l'impact est clairement négatif pour le travail non qualifié.

Une autre manière de voir consiste à examiner le « manque à investir » qui serait la conséquence des investissements directs à l'étranger (IDE), eux-mêmes agissant comme un substitut à la production domestique. L'examen des flux d'IDE fait justice à cette idée puisqu'il met en évidence la faiblesse des flux concernés par rapport à la FBCF au Nord et, de plus, l'extension des capacités de production au Sud ne reposerait qu'à hauteur de 12 à 13 % sur les IDE. Par ailleurs les IDE apparaissent souvent comme plutôt complémentaires aux exportations. Ce qui est donc ici à déplorer ne sont pas tant les IDE que la faiblesse de l'investissement intérieur des entreprises françaises.

La désindustrialisation : les véritables enjeux

Face aux défis que la globalisation impose à l'industrie, le rapport examine avec soin la manière dont a répondu le système productif français. Il s'agit de savoir si l'économie française s'est spécialisée dans les services, si elle a modifié sa spécialisation productive et sectorielle vers les segments les plus dynamiques de la demande, si la « montée en gamme », reflet des efforts de R&D, est effective et permet de résister à la concurrence par les prix imposée par les pays du Sud, etc. L'émergence de nouveaux pays peut être favo-

nable dès lors que la France saurait orienter son offre d'exportation sur les marchés en croissance (asiatiques par exemple) et sur les productions dont la demande est la plus dynamique, en bref si la France fait les bons choix de spécialisation, tant géographiques que sectoriels.

L'idée couramment admise selon laquelle la France compenserait sa désindustrialisation par une spécialisation accrue dans les services est mise en question dans le rapport qui montre que l'indicateur des avantages comparatifs révélés de la France dans les services recule continûment depuis le milieu des années soixante-dix (ce qui n'exclut pas une spécialisation dans certains services comme le tourisme).

La comparaison avec les pays analogues à la France, eux aussi soumis aux mêmes contraintes de mondialisation, est à cet égard éclairante. Les données fournies dans le rapport montrent que les pays développés ont, dans leur ensemble, perdu des parts de marchés mais que la France a plutôt mieux résisté que les États-Unis et le Japon mais moins bien les autres pays européens. L'analyse de ces résultats fait ressortir que la France a essentiellement souffert d'une mauvaise spécialisation géographique (notre pays est plutôt plus spécialisé que la moyenne de ses compétiteurs sur des zones géographiques en faible croissance). C'est ainsi que la part des importations en provenance des pays émergents a augmenté de quelque 50 % tandis que le poids des exportations françaises à destination des pays émergents est resté à peu près constant sur la dernière décennie. On notera la place spécifique de la Chine qui compte pour 40 % à elle seule dans nos achats aux pays émergents. Mais on montre également que la spécialisa-

tion sectorielle pose problème par rapport aux États-Unis, au Japon et à l'Allemagne.

Le rapport se penche également sur le positionnement de gamme (i.e. sur la qualité des produits). Plus un pays serait positionné sur le haut de gamme, plus sa capacité à résister à la concurrence par les prix serait élevée. Les études disponibles feraient apparaître tout à la fois un positionnement correct de la France sur le passé mais une perte de terrain dans les années récentes. Le décrochage vis-à-vis de la zone euro est avéré dans les années 1999-2000. Si l'on se tourne vers les produits de haute technologie, le diagnostic, celui d'une évolution relative défavorable de la France, est le même puisque l'indicateur de position (solde commercial rapporté à la taille du marché mondial) de la France montre une dégradation continue depuis une dizaine d'années.

C'est donc bien le mauvais positionnement, géographique et sectoriel, mais surtout le déclin de sa position relative dans les produits de qualité et de haute technologie qui est le réel enjeu de la désindustrialisation en France et le rapport insiste sur le risque qu'une faiblesse de l'effort de R&D, de liens entre recherche et industrie, et de « capital-risqueurs » (notamment dans les biotechnologies) fait courir à la France. Les faiblesses relevées et la dégradation du solde commercial dans les produits de haute technologie ou de haute qualité illustrent le propos. Il s'agit bien, par un effort permanent de recherche et d'innovation, de placer l'industrie française en position de résister à la concurrence par les prix qu'imposent les pays du Sud, de diversifier les produits et de se repositionner sur les segments porteurs de la demande mondiale.

Les recommandations de politique économique

L'accentuation récente des problèmes de compétitivité, notamment sur les gammes de qualité élevée ou les produits de haute technologie, permet aux auteurs de diagnostiquer que les difficultés vont sans doute s'accroître. Si la désindustrialisation (la baisse de la part de l'emploi industriel) est un phénomène naturel, cela ne signifie pas que les fermetures d'unités de production ne puissent pas avoir des effets locaux très importants, d'autant plus qu'elles ont lieu dans des régions déjà touchées par les restructurations industrielles. Il est certain également que la concurrence des pays du Sud affecte les travailleurs les moins qualifiés, que l'Europe et la France sont relativement peu avantagées par leurs spécialisations, géographiques ou sectorielles initiales, et que l'on assiste à une contestation croissante des positions technologiques acquises, accompagnées de destruction d'emplois de recherche, étude et informatique.

Le rapport plaide donc clairement pour une politique industrielle rénovée qui permette de surmonter les handicaps liés à la faiblesse de la recherche, l'insuffisante spécialisation, les problèmes de réallocations de la main d'œuvre et la faiblesse du capital-risque en France : il s'agit en somme de reconstruire des avantages comparatifs à l'industrie française.

Les propositions avancées prennent cadre aux trois niveaux européen, national et régional en respectant un clair principe de subsidiarité.

Au niveau européen, le rapport rappelle les données de base : la R&D européenne représente 2 % du PIB et son effort dans l'éducation supérieure, 1,4 %, loin des meilleurs standards internationaux et des objectifs du som-

met de Barcelone. Il plaide pour le pragmatisme qui exige que les coopérations puissent s'établir entre un nombre limité d'États, que soit privilégiée la création de « champions européens » dans les secteurs de la défense, des hautes technologies, de l'économie de la connaissance, de l'environnement, de l'énergie ou des transports. Le modèle à mettre en avant est évidemment celui d'EADS ou de STMicroelectronics et il appelle à mettre en œuvre rapidement « l'entreprise européenne » pour conserver les centres de décisions industriels, la R&D en particulier, en Europe. Il faut également créer une « Small Business Administration » européenne qui permette d'accompagner le développement des PME (une différence importante avec les États-Unis est la faible probabilité que les entreprises nouvelles parviennent à grandir), propose des conseils juridiques, financiers, en management mais aussi des aides financières. Enfin, la création d'une agence européenne de la science, principalement axée sur l'évaluation scientifique plus que sur la gestion des programmes et capable d'identifier les savoirs et les technologies innovantes au niveau européen, est également suggérée.

Au niveau national, il faut améliorer l'environnement macroéconomique et mener une stratégie offensive en faveur de la présence française dans les pays émergents en forte croissance (par un accompagnement des exportations ou des IDE) en faisant attention de ne pas saupoudrer les moyens. Le rapport insiste également sur la nécessité de réhabiliter la culture scientifique et technique qui, souligne-t-il, est marquée par une désaffection croissante des jeunes. Dans l'esprit des auteurs la responsabilité en incombe largement à l'université, trop

Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

25. Développement
26. Politiques industrielles pour l'Europe
27. Questions européennes
28. Nouvelle économie
29. Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs
30. Plein emploi
31. Aménagement du territoire
32. Prix du pétrole
33. Inégalités économiques
34. Enchères et gestion publique
35. Démographie et économie
36. Enjeux économiques de l'UMTS
37. Gouvernance mondiale
38. La Banque centrale européenne
39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
40. Compétitivité
41. Propriété intellectuelle
42. Les normes comptables et le monde post-Enron
43. Crises de la dette : prévention et résolution
44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
46. Éducation et croissance
47. La société de l'information
48. Productivité et croissance
49. Productivité et emploi dans le tertiaire
50. Les crises financières
51. Réformes structurelles et coordination en Europe
52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
53. Financer la R&D
54. Politiques environnementales et compétitivité
55. Désindustrialisation, délocalisations

Ces rapports sont disponibles à La Documentation Française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



peu ouverte sur l'étranger et qui s'est avérée largement incapable de protéger les jeunes du chômage (y compris les docteurs). La solution ne pourra être mise en œuvre que par la création de réseaux universitaires européens avec la mise en place d'une politique d'enseignement supérieur et la généralisation des échanges entre étudiants. La nécessité de promouvoir et de faciliter les partenariats entre secteurs publics et privés doit enfin être une préoccupation nationale. Le Bayh Dole Act mis en place par les États-Unis (qui favorise la valorisation industrielle de la recherche universitaire) est cité en exemple. Tant au niveau européen que national, il est recommandé que la commande publique soit utilisée, notamment pour les PME innovantes afin de conforter les marchés émergents de produits innovants.

La dimension territoriale est également mise en avant. L'orientation stratégique en faveur des secteurs industriels permettant de retrouver des marges de manœuvre industrielle face à la mondialisation, doit se faire en visant l'émergence de territoires dédiés aux réseaux d'entreprises associant universités, recherche publique et privée, grands groupes et PME. Cette préoccupation doit être d'autant plus présente que l'impact de la mondialisation sur l'industrie se fait sentir le plus douloureusement au niveau local et souvent sur des territoires déjà fragilisés par le départ d'industries traditionnelles. L'existence d'un terreau industriel ancien doit être valorisée pour parvenir à constituer ces « clusters » basé sur la double association public/privé et industrie/recherche.

Le rapport consacre un développement aux marchés financiers et au rôle qu'ils pourraient jouer dans l'essor du « complexe » industrie/recher-

che. L'adoption de normes comptables unifiées, un accès facilité aux capitaux par les PME (développement des « business angels ») mais aussi la création d'une autorité de supervision européenne agissant en faveur de l'unification et de la spécialisation des places financières européennes qui n'ont pas encore la taille suffisante pour le développement d'un marché financier spécialisé son ainsi proposées.

Commentaires

Patrick Artus revient sur la définition de la désindustrialisation pour en souligner la difficulté de mesure : certains IDE ne correspondent pas à des délocalisations quand ils servent à s'implanter sur des marchés en forte croissance alors que certaines délocalisations ne s'accompagnent pas d'IDE (dans le cas de certains contrats de sous-traitance à l'étranger). Mais plus encore il insiste sur la mesure de l'ampleur des délocalisations sur la désindustrialisation. Les mesures traditionnelles (comparant les contenus en emploi des importations et exportations, ou la position des soldes commerciaux) tendraient à sous estimer l'impact réel du phénomène puisqu'une partie du phénomène (la perte de qualité des exportations de la France) est récente et que les importations ont pu être minorées de manière artificielle par une demande atone dans les années récentes. De plus, Patrick Artus souligne que le phénomène préoccupant n'est pas tant la part des importations en provenance des pays émergents (qui reste faible en tout état de cause) que la stagnation des parts de marchés françaises dans ces mêmes pays, de même que les risques de fuite des emplois de service qualifiés (informatique, comptabilité) qu'ils font courir à la France comme aux autres pays développés. Pour

toutes ces raisons, le commentaire de Patrick Artus conclut-il à un phénomène sans doute plus grave que ne le suggère le rapport.

Jacky Fayolle revient lui aussi sur des questions de définitions pour suggérer que la porosité de la frontière industrie-services rend difficile une définition stricte de l'industrie et, partant, de la désindustrialisation : les gains de productivité ne semblent pas ralentir dans l'industrie alors même qu'ils stagnent dans les services et nous ne disposons pas de critères pertinents pour juger des performances d'une économie de la connaissance associant étroitement industrie et services. L'analyse des politiques menées depuis le premier choc pétrolier permet de constater que si elles ont permis de conserver des gains de productivité élevés dans l'industrie, force est de constater qu'elles n'ont pas permis à la France de s'engager dans les bonnes spécialisations géographiques ou sectorielles. Après avoir précisé certaines caractéristiques des délocalisations (mises en œuvre par des entreprises « globales » ou non, défensives ou offensives, suivant les zones géographiques dans lesquelles elles ont lieu) pour différencier leurs impacts en termes d'emplois, Jacky Fayolle porte un jugement critique sur les politiques industrielles européennes. Si des politiques de concurrence ont été mises en place pour accompagner la construction du marché unique, elles n'ont pas pris en compte les nouvelles interactions entre recherche, industrie et services, caractéristiques de l'économie de la connaissance. La dissociation des politiques de concurrence d'autres politiques (notamment en matière de recherche) a obéré la capacité européenne à se constituer les avantages comparatifs qui auraient permis une meilleure spécialisation internationale.