

DOCUMENT DE TRAVAIL

Les (dé)localisations : enjeux politiques d'un phénomène encore mal connu

Raphaël WINTREBERT

Docteur en sociologie,
enseignant à l'université Paris-Descartes,
chargé de recherche senior à la
Fondation pour l'innovation politique

LES (DÉ)LOCALISATIONS : ENJEUX POLITIQUES D'UN PHÉNOMÈNE ENCORE MAL CONNU

Raphaël WINTREBERT

Docteur en sociologie,
enseignant à l'université Paris-Descartes,
chargé de recherche senior à la
Fondation pour l'innovation politique

Le libre-échange prévaut comme politique économique depuis plus d'un demi-siècle. Celle-ci consiste en la libre circulation des produits et services au sein d'une même zone géographique par la suppression progressive des barrières douanières (droits et taxes) et plus généralement de tout ce qui peut entraver le commerce. Adoptée par un nombre grandissant de gouvernements, elle se manifeste par différents types d'accords internationaux : accords bilatéraux de réciprocité commerciale entre deux pays, création de zones de libre-échange (Union européenne, ALENA, MERCOSUR), accords multilatéraux négociés au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Conséquence : un accroissement spectaculaire des échanges internationaux depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale aussi bien en termes de volumes échangés qu'en termes de degré d'ouverture extérieure des économies nationales. L'accélération et l'intensification des flux transfrontaliers de biens et de services, d'investissement et de capitaux, et d'informations/idées sont particulièrement nettes depuis les années 1980. En 1979, selon le Fonds monétaire international (FMI), les exportations mondiales de biens et services pesaient à peine 12% du PIB mondial. À l'heure actuelle, elles en représentent 29%¹. C'est tout le système productif qui s'en trouve ainsi bouleversé. Après une première dissociation entre production et consommation grâce à la baisse des coûts de transport et des tarifs, nous assistons actuellement à une deuxième dissociation au sein même du processus de production : la chaîne de valeurs ajoutées peut être découpée en différentes tâches. Certains estiment dès lors

que le commerce international devient un commerce de tâches plutôt que de biens². Se mettent en place une réorganisation et une relocalisation de la production à l'échelle globale.

On assiste depuis quelques années à une critique de plus en plus forte de ce modèle de développement fondé sur le libre-échange généralisé. Les remises en cause les plus poussées proviennent actuellement de l'Amérique du Sud³ ou encore des États-Unis. Le changement de majorité – désormais démocrate – au Congrès entraîne un changement potentiel de stratégie en matière de politique commerciale⁴. Premier signe visible : alors que le round de discussion de Doha est au point mort, le renouvellement du mandat

2. G. Grossman et E. Rossi-Hansberg, « The rise of offshoring: it's not wine for cloth anymore », working paper, juillet 2006, <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/SYMPOS/2006/PDF/Grossman-Rossi-Hansberg.paper.0728.pdf>.

3. Le 30 avril 2007, la Bolivie, le Venezuela et le Nicaragua décident de rompre avec le FMI et la Banque mondiale et annoncent la création d'une nouvelle architecture financière avec le Banco del Sur. Ils aspirent à sortir de l'emprise du dollar à travers la création d'une monnaie unique qui soit l'expression financière de l'Union Sudaméricaine (UNASUR) récemment créée. Les conséquences sont également commerciales puisque les pays adhérents à l'ALBA (Alternative bolivarienne pour l'Amérique latine et les Caraïbes) adoptent un modèle de traité de commerce nouveau – le Traité de commerce des peuples (TCP) – dans lequel l'échange commercial a pour fonction de répondre à la complémentarité des besoins et a pour finalité de contribuer à l'intégration des peuples au sein de l'UNASUR. La Banque du Sud sera notamment chargée de mettre en application les traités internationaux portant sur les droits humains, sociaux et culturels. Voir E. Toussaint et D. Millet, « Banque du Sud contre Banque mondiale », *Le Monde diplomatique*, juin 2007, p. 4.

4. Sur les 62 nouveaux membres du Congrès, 48 sont démocrates et la moitié de ceux-ci ont critiqué l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale (ALEAC) pendant leur campagne électorale; une vingtaine des nouveaux élus ont fait campagne sur le thème de l'inclusion de clauses sociales et environnementales dans les accords commerciaux.

1. V. Le Billon, « Déficit commercial : les racines du mal », *Les Échos*, 13 février 2006.

de négociation⁵ pour clore les négociations à l'OMC a été refusé au président Bush.

Au cœur de toutes les interrogations et de toutes les craintes américaines : la Chine. *The Economist* titrait le 17 mai dernier : « America's fear of China ». Loin de ne concerner que les débats politiques, le sujet se développe également dans la sphère académique. Le prix Nobel d'économie (1970) Paul Samuelson, pourtant partisan du libre-échange, a récemment avancé que, dans l'étude des échanges sino-américains, « les gains [pour les États-Unis] liés au commerce international ne sont pas nécessairement supérieurs aux pertes⁶ ». À sa suite, Paul Krugman a stigmatisé le président Bush, coupable selon lui de ne pas percevoir les effets de la « concurrence indienne⁷ ». Si ces derniers ne prônent pas explicitement des mesures protectionnistes (dont rien ne garantit selon eux qu'elles permettraient de réduire la croissance des pays émergents), ils interrogent en revanche l'axiome fondamental des politiques de libre-échange : la théorie des avantages comparatifs théorisée par Ricardo au XVIII^e siècle. Il existerait trois raisons fortes pour lesquelles les modèles théoriques usuels de spécialisation internationale pourraient ne pas s'appliquer aujourd'hui à la Chine : « La loi du prix unique ne tient pas ; les prix relatifs ne jouent pas leur rôle normal ; il n'y a pas plein-emploi [...]. Il n'y a pas rareté globale de l'emploi, ce qui implique que la décision d'allocation de l'emploi à l'endroit (dans les secteurs) où il est le plus efficace, qui est à la base du processus de spécialisation internationale, ne se pose pas⁸. » S'il est certain que les nouvelles théories du commerce international ont intégré depuis longtemps les effets de taille des pays et les phénomènes de concurrence imparfaite⁹, il n'en reste pas moins que les pays développés risquent d'être

directement concurrencés, dans quasiment tous les secteurs économiques, par une masse de travailleurs chinois de plus en plus qualifiés et dont les salaires sont infiniment moindres.

Le nombre de salariés menacés ne va-t-il pas grossir au point d'aboutir à une société profondément clivée (minorité de privilégiés et majorité de précaires) où beaucoup seront des chômeurs-consommateurs ? La libéralisation (des biens, des services et du capital) bouleverse profondément les processus productifs, l'allocation des ressources et l'organisation du travail mais également les marchés du travail, de l'emploi et les salaires¹⁰. Les populations menacées ne sont plus, comme par le passé, les moins qualifiées mais plutôt celles dont les tâches peuvent être délocalisées¹¹. De ce point de vue tous les secteurs économiques (et non plus seulement l'industrie) sont potentiellement concernés. C'est pourquoi le débat autour des délocalisations est aujourd'hui aussi sensible.

Jusqu'à où les pays à bas salaire concurrenceront-ils l'Occident ?

Les délocalisations d'entreprises ont connu trois grandes vagues. Dans les années 1970, elles concernaient des produits bas de gamme de grande consommation (textile, chaussure, gadgets, etc.). À partir de la fin des années 1980, elles touchent également l'électronique grand public (téléviseurs, magnétoscopes), les appareils électroménagers (four à micro-ondes), l'automobile. Une troisième vague qui prend de l'ampleur vers le milieu des années 1990 touche des produits de plus en plus sophistiqués (matériels informatiques, télécommunications). Une quatrième vague arrive actuellement qui concerne non plus les marchandises mais les services. Elle a déjà commencé par le bas de gamme (centre d'appels, facturation, saisies des écritures comptables...) et atteint des produits plus sophistiqués (produits financiers, conseil juridique, diagnostics médicaux, centres de recherche et de développement dans l'informatique, dans l'électronique, ou même dans le secteur pharmaceutique). On peut désormais faire dans les services ce qui existait déjà depuis longtemps dans l'industrie : séparer le lieu de production du lieu de consommation grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les activités encore relativement épargnées sont les activités intensives en connaissances (recherche et développement, travail très

5. La loi dite TPA (Trade Promotion Authority, « autorité de promotion du commerce », également appelée « fast track ») permet au président de négocier des accords commerciaux avec d'autres pays ou groupe de nations pour les soumettre ensuite au Congrès, celui-ci pouvant seulement approuver ou rejeter les accords sans les amender. « Le Congrès retire à M. Bush le pouvoir de négocier des accords commerciaux », *Le Monde*, 2 juillet 2007, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-930464@51-863164,0.html>.

6. « Why Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 3, 2004.

7. Cité par L. Fontagné, « OMC : en cas d'échec, y a-t-il un plan B ? », *Le Figaro économie*, 21 mars 2006.

8. P. Arthus, « La Chine et la théorie du commerce international », *Ixis Corporate & Investment Bank, Flash*, n° 193, 2005, p. 8.

9. P. Martin, « Le protectionnisme masque l'impuissance du politique », *Libération*, 8 janvier 2007.

10. J.-M. Cardebat, *La Mondialisation et l'emploi*, La Découverte, Paris, 2002.

11. P. Martin, « Les dessous du "made in France" », *Libération*, 5 février 2007.

qualifié) où le mode de concurrence passe davantage par l'innovation que par le prix. Mais le rattrapage de l'Inde ou de la Chine en matière de formation est tel qu'elles sont déjà là aussi en mesure de concurrencer les pays développés. Si la Chine fait actuellement figure d'épouvantail, c'est précisément en raison du niveau considérable de ressources en main-d'œuvre et en capital dont elle dispose¹². Elle n'a guère de contrainte de rareté relative des facteurs de production et peut ainsi développer des capacités de production dans de très nombreux secteurs, y compris dans la recherche et dans des secteurs industriels à haute valeur ajoutée. Tous les salariés des sociétés développées redoutent ainsi d'être les futurs perdants de cette nouvelle étape de la libéralisation des échanges. En avril 2007, 59% des Américains et des Européens pensaient que l'économie chinoise constituait une menace¹³.

La menace est-elle toutefois si réelle? Le discours économique le plus courant consiste à dire qu'il s'agit finalement d'un phénomène marginal – largement amplifié par les médias – qui ne touche que certains territoires très localisés alors même qu'il crée par ailleurs de nombreux emplois¹⁴. « La délocalisation de certains éléments favorise l'expansion de l'ensemble. En pleine mondialisation, l'Europe va probablement créer une dizaine de millions d'emplois en 2006, 2007 et 2008¹⁵. » Les statistiques de l'OCDE indiquent que le taux de pénétration des produits « made in China » ne serait que de 11% en France, accréditant l'idée selon laquelle le rôle de la concurrence des pays à bas salaires sur l'emploi (même industriel) reste mineur, l'arrivée du chômage de masse en France étant d'ailleurs bien antérieure à l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale¹⁶. Des pays comme les États-Unis et le Japon sont, eux, « inondés de produits à bas salaires (35% des importations industrielles pour les États-Unis), ce qui ne les

empêche pas d'avoir un taux de chômage bas¹⁷ ». Il n'y aurait donc aucun lien automatique entre chômage et importations depuis des pays à bas salaires. Robert Scott, économiste à l'Economic Policy Institute, estime que le commerce n'est responsable que de 20 à 30% de la croissance des inégalités aux États-Unis. Les changements technologiques (automatisation de l'industrie)¹⁸, la déréglementation du marché du travail, l'affaiblissement des syndicats et les politiques monétaires seraient ainsi des facteurs explicatifs bien plus importants¹⁹. Hervé Boulhol estimait également en 2004 que « le recul de l'emploi industriel résulte essentiellement de mécanismes internes liés au développement économique "naturel". Le commerce international contribue au maximum à 15% de la désindustrialisation pour l'ensemble des pays. Ainsi, la perte d'emplois industriels due au commerce est de 250 000 (au maximum) dans le cas de la France, et de 2,5 millions pour les États-Unis²⁰ ».

S'il est indéniable que le commerce international n'explique pas à lui seul tous les problèmes d'emploi, ces analyses sont malgré tout limitées et statiques. La question posée n'est en effet pas tant celle des « délocalisations » que celle, plus globale, des « localisations », c'est-à-dire de toute décision d'investissement qui se fait au détriment de tel ou tel pays. En dehors du transfert d'équipement (délocalisation), une entreprise peut ainsi créer une capacité de production en Chine puis importer de Chine une part croissante des composants nécessaires à l'élaboration de ses produits. Le commerce entre l'Europe et la Chine devient dès lors déficitaire à l'échelle de l'entreprise concernée mais il n'apparaît pas dans les recensements statistiques. Une telle entreprise peut également choisir, deuxième cas de figure de localisation invisible, de remplacer un sous-traitant du Nord par un fournisseur d'un pays émergent à bas salaire pour ses achats intermédiaires. Autre cas de figure, elle renonce à créer une nouvelle unité de production ou de recherche en Europe pour privilégier un site plus avantageux (c'est-à-dire bon marché). Il s'agit là d'un manque à

12. P. Cohen et L. Richard, *La Chine sera-t-elle notre cauchemar? Les dégâts du libéral-communisme en Chine et dans le monde*, Paris, Mille et Une Nuits, 2005.

13. The German Marshall Fund, *Perspectives on Trade and Poverty Reduction. A Survey of Public Opinion*, avril 2007, http://www.gmfus.org/doc/GMF_TradeSurvey%202006.pdf.

14. P. Aubert et P. Sillard, « Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française », *Document de travail de l'INSEE*, Direction des études et synthèses économiques, avril 2005, http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/methodes/doc_travail/docs_doc_travail/g2005-03.pdf.

15. « En Europe, on attend que M. Sarkozy engage les réformes », entretien avec E.-A. Seillière, *Le Monde*, 14 mai 2007.

16. P. Martin, « Le protectionnisme masque l'impuissance du politique », *Libération*, 8 janvier 2007.

17. Z. Laïdi, « It's the trade stupid...! », *Telos*, 27 novembre 2006, http://www.telos-eu.com/2006/11/its_the_trade_stupid.

18. J. N. Bhagwati, « Why your job isn't moving to Bangalore », *The New York Times*, 15 février 2004.

19. E. Desrosiers, « Qui a peur du libre-échange? », *Le Devoir*, 21-22 avril 2007.

20. H. Boulhol, « Quel impact du commerce international sur la désindustrialisation dans les pays de l'OCDE? », CDC IXIS, Flash, n° 206, 1^{er} juillet 2004, <http://team.univ-paris1.fr/teamperso/boulhol/flashFR/desindus.pdf>.

gagner plus qu'une perte sèche mais il faudrait l'intégrer à l'évaluation des conséquences de la concurrence internationale. Enfin, une entreprise implantée dans plusieurs continents peut, lors d'un plan de restructurations, décider de plutôt licencier les salariés des pays développés (qui leur coûtent cher) et garder ceux des pays à bas salaire²¹. Difficile donc de fournir une évaluation précise des conséquences de changements de localisation.

On ne saurait par ailleurs se contenter d'une approche statique consistant à évaluer *aujourd'hui* l'impact des pays à bas salaire dans la mesure où la concurrence va se généraliser à des secteurs jusque-là épargnés, et tout particulièrement dans les services. Or ceux-ci ont de plus en plus de poids dans les sociétés développées : s'ils ne représentent que 20% du commerce mondial, ils assurent environ 70% de la création de richesse et de l'emploi au sein de l'OCDE²² et représentent deux tiers des emplois, soit plus de 110 millions d'emplois dans l'Union européenne. Les activités de services susceptibles d'être délocalisées sont les services immatériels : développement des logiciels, services aux entreprises (notamment les centres d'appel), tout ce qui relève du traitement de données (saisie, activités de back-office des grandes entreprises), services de conseil (médical, juridique, financier²³). Ce à quoi on peut ajouter les investissements de recherche et développement (R&D).

Or la Chine n'a aucune vocation à se spécialiser dans la production industrielle et à laisser à l'Occident les segments de production « haut de gamme » : elle produit des tee-shirts bas de gamme mais, simultanément, ses hommes vont dans l'espace et ses chercheurs planchent sur la fabrication de nano-vêtements. La mise en concurrence est dès lors généralisée : « Avec les progrès des télécommunications et de la transmission massive de données par Internet, nombre d'activités de service sont finalement

soumises à la même logique que l'industrie. Il en va ainsi des centrales d'appel, des services de saisie informatique et de traitement administratif, et plus généralement de tous les services "industriels" qui ont fait l'objet de vastes délocalisations au cours des dernières années [...]. Certains hôpitaux américains ont ainsi commencé à sous-traiter l'interprétation de leurs examens radiologiques en ligne et en temps réel : pendant que le patient est dans le New Jersey, ses radios sont examinées par un médecin en Inde. Des cabinets d'avocats situés en Europe de l'Est peuvent également proposer leurs services à des clients d'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du Nord à des tarifs imbattables, grâce à la disponibilité en ligne des codes juridiques et même des textes jurisprudentiels. Un nombre croissant d'entreprises occidentales installe des centres de recherche dans les pays en développement afin de tirer parti du bon niveau de formation et des faibles coûts salariaux des chercheurs locaux²⁴. » Le cas de l'électronique grand public (téléphones mobiles, PC) est éclairant : la productivité du travail de la Chine a dépassé celle du Mexique, pays où le PIB ajusté par habitant est deux fois celui de la Chine. La Chine n'est plus simplement un pays où on assemble des composants, elle peut désormais assurer l'ensemble du processus de fabrication²⁵. Si l'Inde a, pour l'heure, acquis un avantage comparatif dans la délocalisation de services à forte composante linguistique, la Chine rattrape déjà son retard, notamment dans la R&D. Un récent rapport de l'OCDE note ainsi que « la Chine affiche des conditions économiques favorables et des caractéristiques susceptibles de lui permettre de devenir un prestataire de services informatiques et liés aux TIC délocalisés, à savoir notamment : une large offre de main-d'œuvre très qualifiée et en augmentation rapide, d'importantes infrastructures des TIC, des relations avec les multinationales en croissance rapide, une R&D qui s'étoffe elle

21. J.-L. Gréau, « Reconstruire l'Europe économique », *Le Débat*, n° 141, septembre-octobre 2006, p. 131.

22. S. Wunsch-Vincent, « L'OMC face à la délocalisation dans les services : prévenir le protectionnisme », *La Vie économique*, septembre 2005. En France, la part des services marchands et non marchands dans la production totale a crû de 40% à un peu plus de 60% entre 1959 à 2006 (contre une baisse de 10% à 2% pour la production agricole et une baisse de 44% à 30% pour la production industrielle, la part de la construction restant elle relativement stable, autour de 8%). In J. Bournay, P.-A. Pionnier, « L'économie française : ruptures et continuités de 1959 à 2006 », *INSEE Première*, n° 1136, mai 2007.

23. G. Pujals, « Offshore outsourcing in the EU financial services industry », *OFCE Working Paper*, n° 9, juin 2005, p. 47, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2005-09.pdf>.

24. M. Debonneuil, *L'Espoir économique. Vers la révolution du quaternaire*, Bourin Éditeur, Paris, 2007, p. 34.

25. Le processus de montée en gamme et d'intégration de l'ensemble du processus de production est dû à plusieurs phénomènes : investissements étrangers (sous la forme de joint-ventures) et transfert des technologies âprement négocié par les autorités nationales ou locales, développement des infrastructures, création de zones économiques spéciales, présence de fournisseurs et sous-traitants locaux, régionaux et nationaux dans un maillage de PME, le tout accompagné d'une vigoureuse politique industrielle autour de champions nationaux et d'une protection élevée des marchés nationaux. Sans le soutien de l'État, sans les efforts de recherche et développement, Lenovo n'aurait pas acheté la division PC d'IBM, troisième producteur mondial après Dell et HP-Compaq.

aussi et des pouvoirs publics menant des actions d'accompagnement²⁶ ». Plus encore que pour le secteur industriel, il semble donc extrêmement difficile de savoir précisément les conséquences d'une libéralisation de ces activités sur l'emploi des pays développés²⁷. Il ne fait cependant guère de doute qu'un nombre croissant d'activités est concerné. « Compte tenu de l'importance des échanges de services informatiques et liés aux TIC, de la progression de l'IDE et de l'augmentation du nombre de centres de R&D créés par les multinationales²⁸, on peut penser qu'il existe un fort potentiel de croissance de l'offre de services délocalisés, même si la Chine n'en est pas encore un prestataire majeur²⁹. » La théorie des avantages comparatifs expliquant l'intérêt des pays à se spécialiser est donc pour le moins mise à mal. Comment y répondre ?

Poursuivre la libéralisation ou introduire de nouvelles formes de protection ?

Plusieurs points de vue s'opposent. Le premier, majoritaire, avance la thèse de la période de transition : des emplois sont certes perdus quand des concurrents moins chers émergent mais ce n'est que temporaire. Le développement de la Chine ou de l'Inde est une bonne nouvelle

puisque'il signifie que des gens sortent de la pauvreté. Or, en s'enrichissant, non seulement leur niveau de vie (et donc le coût de leur travail) se rapprochera de celui des Occidentaux mais ils achèteront également davantage de biens venant de l'extérieur. Combien de temps cette transition va-t-elle prendre ? Patrick Messerlin affirme que dans six provinces chinoises le PNB par habitant est d'ores et déjà de 10 000 dollars par an, soit plus que la Lituanie³⁰. L'Académie chinoise des sciences sociales a, de son côté, récemment annoncé que le réservoir de main-d'œuvre à bas coût en Chine pourrait commencer à se réduire d'ici 2010. L'impressionnante main-d'œuvre rurale, fer de lance d'une croissance à deux chiffres, aurait été surévaluée : le nombre de travailleurs ruraux sans emploi âgés de moins de 40 ans qui migrent en quête d'un emploi n'est que de 52 millions, soit beaucoup moins que de précédentes estimations qui l'évaluaient à 100 ou 150 millions, selon l'Académie. Or ce manque de personnel pourrait finir par entraîner une hausse des prétentions salariales probablement d'ici trois ans³¹.

Les tenants de cette position affirment qu'il faut donc poursuivre dans la libéralisation des échanges. Celle-ci entraîne de forts gains de pouvoir d'achat grâce à la réduction des coûts de production des biens manufacturés, un large accès à des produits alimentaires, des biens culturels ou des destinations touristiques, une économie plus efficace en raison d'une demande intérieure forte et de volumes d'exportations croissants. Elle crée une économie plus efficace aussi bien pour les pays en voie de développement³² que pour les pays développés, bref un jeu gagnant-gagnant. « La libération des échanges abaisse le coût de la vie, elle offre plus de choix aux consommateurs et élargit la gamme des qualités proposées. Le commerce accroît les revenus. Le commerce stimule la croissance économique³³. » Ces arguments économiques s'inscrivent le plus souvent dans un discours

26. Groupe de travail sur l'économie de l'information, « La Chine est-elle un nouveau centre de délocalisation des services informatiques et des services liés aux TIC ? », OCDE, 17 avril 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/26/38424356.pdf>.

27. Même l'impact des délocalisations sur la productivité des entreprises n'est guère aisé à évaluer. Karsten Bjerring Olsen (2006) recense une grande partie des travaux empiriques sur la question et montre qu'il est difficile de conclure à un impact positif ou non sur la productivité globale des délocalisations dans la mesure où cet impact est très dépendant des caractéristiques de l'entreprise et du secteur concerné. Les gains de productivité issus des délocalisations sont *in fine* généralement assez faibles dans le secteur industriel, alors qu'ils apparaissent plus importants dans le secteur des services. Voir K. Bjerring Olsen, « Productivity impacts of offshoring and outsourcing : a review », *OCDE STI Working Paper*, n° 1, 2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/-29/36231337.pdf>. Pour une discussion des problèmes de définition et de mesurabilité, voir F. Besson et C. Durand, « Les délocalisations de services : quels enjeux pour les politiques publiques ? », *Document de travail du CEPN*, n° 11, octobre 2006, p. 3-12, http://www.univ-paris13.fr/CEPN/wp2006_11.pdf. Voir également G. Daudin et S. Levasseur, « Offshore relocations and emerging countries competition : measuring the effect on French employment », *OFCE Working Paper*, n° 9, juin 2005, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2005-09.pdf>.

28. La délocalisation de services, ajoute l'OCDE, ne se fait toutefois pas à sens unique : elle concerne par exemple aussi les entreprises chinoises qui commencent à délocaliser certaines de leurs activités (centres de R&D, services commerciaux) afin de pénétrer des marchés étrangers et de se rapprocher de leurs clients. Voir G. Daudin et S. Levasseur, *op. cit.*

29. OCDE Groupe de travail sur l'économie de l'information, « La Chine est-elle un nouveau centre de délocalisation des services informatiques et des services liés aux TIC ? », 17 avril 2007 ; <http://www.oecd.org/dataoecd/29/26/38424356.pdf>.

30. Entretien réalisé par l'auteur en mai 2007.

31. L. Fangchao, « Nation may face labor shortage in 2010 », *China Daily*, 12 mai 2007, http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/12/content_870971.htm.

32. La Chine est par exemple passée d'un revenu par tête de 125 dollars en 1970 à 2 200 dollars aujourd'hui. Encore faudrait-il connaître les indices de dispersion car on sait que la société chinoise devient de plus en plus inégalitaire.

33. http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/10ben_f/10boo_f.htm. Cet argument du pouvoir d'achat est très fréquemment mis en avant : la baisse des coûts des produits importés bénéficierait en premier lieu aux consommateurs les moins riches puisqu'elle concerne des biens de consommation courante (vêtements, chaussures, textiles...). Une hausse des coûts liée à des barrières douanières serait ainsi socialement injuste.

finaliste de l'Histoire selon lequel « la libéralisation va dans le sens de l'histoire³⁴ »; il est ainsi à la fois impossible et absurde de s'y opposer. D'où la nécessité d'une ouverture maximale des frontières (par une baisse des barrières tarifaires et non tarifaires), non seulement pour les produits agricoles et manufacturiers mais surtout pour les investissements financiers et les services³⁵. Il faut laisser le marché opérer, le déséquilibre économique lié aux (dé)localisations sera corrigé par un ajustement des prix. Dans cette perspective le problème n'est pas le commerce international mais la rigidité des salaires réels qui rendent les pays du Nord peu compétitifs³⁶.

Il s'agit dès lors de plaider, pour tous les secteurs (agriculture³⁷, énergie, télécommunications, transports...), pour une liberté totale de la circulation des marchandises et des capitaux, et donc pour une intervention minimale des États dans la marche de l'économie. La récente réunion du Partenariat économique transatlantique, le 30 avril dernier, a même envisagé de créer un système d'alerte dont le but serait d'identifier les obstacles déloyaux aux exportations des entreprises européennes, comme par exemple les règlements nationaux, qui pénalisent les investisseurs étrangers et, le cas échéant, d'exercer des pressions diplomatiques sur les pays fautifs³⁸. L'agenda de Lisbonne consiste de la même manière à réduire les contraintes, notamment administratives, pesant sur les entreprises et à « créer un environnement favorable aux affaires³⁹ ». Les régulations instaurées dans le cadre de l'OMC visent elle aussi à dessaisir les États de leur pouvoir d'action et de régulation. Au nom de règles du jeu internationales valables pour tous les pays et contrôlées par « un arbitre digne

de confiance et impartial » (l'Organe de règlement des différends, OR), les gouvernements nationaux ne sont plus guère en mesure d'interdire certaines importations ou d'imposer telle ou telle norme.

La conception « libéraliste » du commerce international

« Selon les libéraux, la désindustrialisation est un phénomène normal de l'évolution des économies européennes. Après l'agriculture et l'industrie, les économies modernes doivent être basées, d'un côté, sur des professions hautement qualifiées, dans des activités de recherche, d'innovation, de développement et d'organisation, de l'autre, sur des emplois de services. C'est une condition sine qua non pour l'augmentation de la productivité. Aucune politique publique n'est a priori nécessaire, sauf celle consistant à laisser l'évolution se faire, voire même à l'accélérer, en ouvrant les frontières et en laissant la concurrence jouer. En revanche, l'Europe souffre d'un grand nombre de rigidités en matière de réglementation du marché des biens, de droit du travail, de droit du licenciement, de niveau des salaires; le poids des dépenses publiques, et en particulier celles de protection sociale, pèse lourdement sur le secteur concurrentiel. Il faut donc réformer et alléger le modèle social européen pour être compétitif. Les impôts doivent être réduits, la législation du travail allégée, la protection sociale doit devenir compatible avec la mondialisation. Le marché mondial fixera le prix des salaires des travailleurs hautement qualifiés, le marché national celui des travailleurs protégés des services. Le niveau de salaires de ces derniers sera d'autant plus fort que celui des travailleurs hautement qualifiés sera élevé, puisque le développement des exportations de biens à haut contenu en valeur ajoutée induira une hausse des emplois et des salaires des travailleurs hautement qualifiés, donc une hausse de leur demande de services. Il n'y a bien sûr aucune preuve que l'équilibre ainsi obtenu soit socialement acceptable, que les différences de revenus ne soient pas trop fortes⁴⁰... »

Un second point de vue considère, contrairement aux libéraux, que les pays émergents constituent une réelle menace. La politique chinoise

34. T. Dromard, « Le Conseil d'analyse économique prône une libéralisation du marché des céréales », *Le Figaro*, 25 avril 2007.

35. P. Aghion, É. Cohen et J. Pisani-Ferry, « Politique économique et croissance en Europe », rapport pour le Conseil d'analyse économique, mars 2006.

36. Le lien entre coût du travail et compétitivité est pourtant loin d'être évident comme en témoignent les cas du Japon et de l'Allemagne, qui gagnent des parts de marché à l'exportation vers les pays émergents alors même que leurs coûts salariaux sont élevés.

37. « Le temps est largement venu de supprimer toute forme de gestion communautaire des marchés, au moins en ce qui concerne les céréales », P. Chalmain cité par T. Dromard, « Le Conseil d'analyse économique prône une libéralisation du marché des céréales », *Le Figaro*, 25 avril 2007.

38. « EU on alert for trade barriers », *International Herald Tribune*, 18 avril 2007.

39. W. Kok, « Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment », novembre 2004, p. 6. Voir également Commission européenne, « Working together for growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy », communication au Conseil européen, Bruxelles, 2 février 2005, COM (2005) 24.

40. C. Mathieu, H. Sterdyniak, « Face aux délocalisations, quelle politique économique en France? », *Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet 2005, p. 172, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue-textes/r94/8-94.pdf>.

pourra s'appuyer pendant longtemps sur un secteur économique traditionnel où la main-d'œuvre est docile et disponible, et ce d'autant plus qu'on n'observe quasiment aucun décollage du système salarial et que la monnaie reste volontairement sous-évaluée. Le marché national chinois n'offrira alors que peu de débouchés à ses partenaires commerciaux (et ce d'autant plus qu'elle aura de moins en moins recours à ceux-ci pour produire des biens comme les avions de ligne, les centrales nucléaires...) ⁴¹. Plus fondamentalement, il se trouvera toujours de la main-d'œuvre pas chère (même qualifiée) pour concurrencer les travailleurs du Nord. Aujourd'hui l'Inde ⁴², demain la Chine, après-demain – pourquoi pas – des pays africains. Et si l'on peut rêver que dans un siècle l'ensemble de ces pays aura acquis un niveau de développement semblable aux pays occidentaux, il demeure que pendant un siècle (au minimum) un chômage de masse et/ou des inégalités croissantes risquent de toucher les sociétés développées. Pour Dani Rodrik, il existe des risques de « désintégration sociale » dès lors que les coûts et les gains des réajustements productifs sont répartis de manière très hétérogène entre les groupes sociaux ⁴³. L'enjeu n'est finalement pas tant la Chine ni même les (dé)localisations que l'ensemble du fonctionnement fondé sur une concurrence peu loyale : « La référence au modèle chinois doit être comprise de façon extensive : ce n'est pas seulement la Chine qui est en cause mais un fonctionnement dans lequel la variable prix – et singulièrement le prix de la main-d'œuvre – devient le critère dominant de la concurrence, au détriment de la protection sociale ou de l'avenir de la planète ⁴⁴. »

Dans cette perspective, des chercheurs plaident pour des mesures protectionnistes, lesquelles doivent donc être considérées non pas comme une fin en soi (autarcie) mais comme des moyens. Emmanuel Todd parle par exemple d'« une sorte

de protectionnisme transitoire ⁴⁵ ». La question est donc de savoir ce qui doit être libéralisé et ce qui ne doit pas l'être, ce qui doit être protégé (et à quelle hauteur) et ce qui ne doit pas l'être à tel moment. Ces arbitrages relèvent certes de considérations économiques pour évaluer les effets possibles sur la croissance, mais également de considérations politiques quant aux choix de développement des différents pays. Certains partisans du protectionnisme se considèrent finalement comme d'authentiques libéraux puisqu'il s'agit selon eux de rétablir une concurrence non faussée (par des écarts de salaires excessifs, par un trop fort différentiel de normes sociales, sanitaires ou environnementales, par un taux de change qui déforme la valeur des biens) et donc de refonder le système commercial international sur des bases à la fois plus libérales, plus équilibrées et plus homogènes (du point de vue de leur développement économique et social).

L'économiste et prix Nobel français Maurice Allais explique que le libre-échange ne marche bien que quand les niveaux de développement sont comparables. L'objectif est ainsi de consolider des espaces de régulation régionaux. Une telle démarche serait pertinente aussi bien pour l'Union européenne que pour les pays du Sud afin que ceux-ci « élaborent des projets et des modes de développement qui leur soient adaptés ⁴⁶ » et qu'ils puissent ainsi construire leur autonomie politique et économique. Il n'existe pas de modèle unique pour le développement industriel – et encore moins pour le développement social et culturel. « Il existe d'excellentes raisons théoriques donnant à penser que la liberté des échanges entre pays aux niveaux de productivité très différents peut, à court terme, bénéficier aux plus pauvres d'entre eux en leur ouvrant des débouchés à l'exportation, mais que, en même temps, elle hypothèque leur développement à long terme en les cantonnant dans des activités de faible productivité. C'est ce qu'avaient parfaitement compris les décideurs politiques des pays désireux de rattraper les pays plus développés qu'eux – de Robert Walpole et Alexander Hamilton au

41. J.-L. Gréau, « Reconstruire l'Europe économique », *Le Débat*, n° 141, septembre-octobre 2006.

42. Notons qu'à la menace des délocalisations vers des pays d'Asie en développement s'ajoute celle vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : « Si les salaires y sont plus élevés qu'en Asie en développement, les PECO bénéficient d'un avantage en termes de proximité géographique auquel s'ajoute, avec l'entrée dans l'UE, un avantage institutionnel en termes de sécurité juridique, ainsi qu'une stabilité politique et sociale », in C. Mathieu, H. Sterdyniak, *op. cit.*, p. 163.

43. D. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, Washington, 1997.

44. P. Cohen, « Encore un ultime effort pour un débat rationnel ! », http://www.protectionnisme.eu/index.php?subaction=category&id_category=67783.

45. E. Todd, « L'incantation se substitue à l'information », 13 avril 2007, <http://www.leblogmedias.com/archive/2007/04/13/emmanuel-todd-election-pr%C3%A9sidentielleinformation.html>.

46. Y. Salesse, *Manifeste pour une autre Europe*, Éditions du Félin, Paris, 2004, p. 94. Le *Rapport sur le commerce et le développement 2002* (http://www.unctad.org/fr/docs/tr2002overview_fr.pdf) des Nations unies estimait également que « les arrangements régionaux pourraient fort bien être l'environnement le plus propice à la mise en œuvre de stratégies de développement nationales adaptées ».

xviii^e siècle, aux bureaucrates japonais et coréens des années 1960 et 1970 – lorsqu'ils rejetèrent la voie du libre-échange⁴⁷. » La seule méthode pour que fonctionne correctement une zone de libre-échange entre pays de niveaux de développement très différents est une intégration du type de l'Union européenne impliquant des mécanismes de transfert des plus riches vers les plus pauvres et des flux de main-d'œuvre de ces derniers vers les zones les plus développées. Or ce n'est réellement possible que si les économies pauvres sont petites et peu nombreuses par rapport aux économies riches. Il faudrait dans cette optique favoriser des intégrations régionales (en finançant par exemple fortement les PECO pour qu'ils rattrapent leur retard salarial et social sur les pays de l'UE à 15), protéger ces zones régionales de la concurrence déloyale d'autres zones, et aider les zones les plus faiblement développées en reversant une partie des produits des taxes. C'est ce que Bernard Cassen nomme le « protectionnisme altruiste ».

Pour un protectionnisme altruiste

« Des propositions ont été faites, par Maurice Lauré, le créateur de la TVA, et reprises notamment par Pierre-Noël Giraud, professeur à l'École des mines de Paris, pour un protectionnisme "altruiste" permettant à la fois de protéger les modèles sociaux les plus avancés et donc les plus menacés par la mondialisation libérale et les intérêts des travailleurs du Sud⁴⁸. Il s'agirait d'opérer des prélèvements sur les importations en faisant jouer une combinaison des indicateurs de l'Organisation internationale du travail et du Programme des Nations unies pour l'environnement – et éventuellement de ceux du Programme des Nations unies pour le développement – et de reverser les sommes dégagées soit au pays de départ, selon de strictes conditions d'utilisation à des fins sociales, environnementales et éducatives, soit à des organisations internationales et/ou régionales qui les utiliseraient dans le pays concerné selon les mêmes critères. Ces prélèvements seraient variables entre pays ou ensembles de pays, en fonction de leurs "notes" respectives fixées par les indicateurs, eux-mêmes régulièrement actualisés pour tenir compte des progrès ou des

reculs dans les législations et pratiques sociales. Ainsi, entre deux pays ou marchés communs ayant les mêmes notes, bonnes ou mauvaises, les prélèvements seraient nuls. Entre l'Union européenne et la Chine, ils seraient sans doute élevés. [...]

Neutre et transparent, ce dispositif harmoniserait les conditions d'accès aux marchés et supprimerait les primes à l'exploitation de la main-d'œuvre que constituent les énormes différentiels de conditions de travail et de rémunération entre pays. Le remboursement, sous une forme à déterminer, du montant de ces prélèvements, et contrairement à ce qui se passait pour la politique agricole commune (PAC), aux pays d'origine des produits constituerait un puissant stimulant à l'élévation des normes sociales et environnementales en leur sein, puisqu'il ne serait plus "payant" de tirer ces dernières vers le bas.

Il aurait une autre vertu : renforcer, par les liquidités qu'il injecterait, le marché intérieur des pays que les programmes d'ajustement structurel contraignent à exporter à outrance, et les faire revenir à des formes de développement plus autocentré, donc plus démocratiquement contrôlé. La remise de leur dette extérieure, dans des proportions qui n'ont rien à voir avec les simulacres actuels, serait un accompagnement indispensable. À un modèle ultra-libéral qui "fait système", il faut opposer un autre système, tout aussi cohérent. Il n'est pas disponible clé en main, mais les forces sont disponibles pour l'élaborer, en particulier dans le cadre des forums sociaux mondiaux⁴⁹. »

Des mesures protectionnistes ciblées, différentielles et modulables (produit par produit, pays par pays, branche par branche) seraient donc un moyen d'éviter le dumping social et écologique de certains pays. D'où l'idée de restaurer des droits à l'entrée (renforcement du tarif extérieur commun) destinés à rétablir, sur chaque créneau, une égalité approximative, d'introduire une discrimination ciblée en fonction des marchandises et des pays d'origine (possibilité de taxer des fournitures de télécommunications chinoises sans pénaliser les Américains par exemple). Une telle mesure peut être transitoire et inciterait les pays émergents à emprunter le chemin du progrès social. Jean-Luc Gréau souhaite ainsi que la politique commerciale antidumping passe « autour de pays dont les écarts de coûts salariaux ne

47. H.-J. Chang, « Du protectionnisme au libre-échange, une conversion opportuniste », *Le Monde diplomatique*, juin 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/06/CHANG/10189>.

48. M. Lauré, « Rapport sur le chômage », *La Jaune et la Rouge*, octobre 1994 ; P.-N. Giraud, *L'Inégalité du monde*, Gallimard, coll. « Folio », Paris, 1996, et *Économie : le grand Satan ?*, Textuel, Paris, 1998.

49. B. Cassen, « Un "protectionnisme altruiste" », *Manière de voir*, n° 83, 8 octobre 2005, http://www.prospectives.info/Un-protectionnisme-altruiste-_a9.html.

dépasseraient pas la proportion de un à trois, pays qui constituent en fait l'ancienne Europe des quinze. Les autres pays de l'Union pourraient exporter vers la zone de "hauts salaires" en acquittant des droits modulés selon l'avantage dont ils disposent⁵⁰ ». Elles permettraient en outre de se donner du temps pour repenser une politique industrielle cohérente, et, plus globalement, donneraient quelques latitudes pour redéfinir une politique économique globale pouvant inclure une réglementation des flux de capitaux (pour retrouver les instruments de la souveraineté économique, politique et sociale⁵¹).

Conclusion

S'il existe une infinité d'études, de rapports et d'évaluations, on manque toujours d'un diagnostic précis des effets des politiques commerciales réalisées jusqu'ici. « La difficulté à rendre compte de l'ampleur du phénomène et de ses effets est en elle-même un signal inquiétant pour l'État social; elle pointe l'incapacité de la puissance publique à disposer d'une information fiable et précise sur l'internationalisation des processus productifs. Ce signal est d'autant plus préoccupant que les effets potentiels des délocalisations sur les salariés mis en évidence par différentes analyses contiennent en germe une forte demande d'État social, que ce soit du fait de la faiblesse des revenus du travail, de la disqualification de certaines catégories de travailleurs ou de l'existence d'un niveau important de chômage⁵². » Il paraît donc indispensable que la France et/ou l'Europe renforcent leurs instruments d'évaluation et de méthodologie. La proposition, faite par certains, de créer un Observatoire international des pratiques de la libéralisation va dans le bon sens. Cette instance devrait réunir non seulement des économistes de diverses obédiences mais également des spécialistes des relations internationales, des démographes, des historiens ou encore des sociologues.

Cet élargissement du champ d'expertise et d'évaluation est d'autant plus nécessaire que les effets des (dé)localisations – et plus généralement des politiques commerciales internationales

– sont non seulement économiques mais aussi sociaux. Le rapport Grignon de 2004 souligne par exemple que certaines délocalisations peuvent conduire à une logique de substitution des emplois et d'ajustement par le bas des grilles salariales et des systèmes de protection sociale et environnementale⁵³. Jusqu'où pousser dès lors la logique de compétitivité? Que se passera-t-il quand les entreprises du Sud monteront en gamme? Quels types d'emplois l'Europe peut-elle proposer aux jeunes tournés vers les activités manuelles s'il n'y a plus d'emplois ouvriers en Europe⁵⁴? Il existe à coup sûr un énorme potentiel de développement parmi ce que l'on appelle les « services de proximité ». Ceux-ci répondent à des besoins croissants des citoyens et, de fait, ne sont guère menacés par la concurrence étrangère. Mais Michèle Debonneuil a raison de souligner le risque de « coexistence d'une industrie hyperproductive et haut de gamme et d'emplois de services en fort développement mais souvent considérés comme des "petits boulots". [...] Cette dualité peut-elle représenter l'avenir des pays développés⁵⁵? ». Nous sommes confrontés ici à des choix de sociétés. Il est grand temps d'ouvrir un débat politique dépassionné sur ces enjeux qui questionnent les modèles de développement aussi bien français qu'euro-péen.

50. J.-L. Gréau, *op. cit.*, p. 140.

51. Ce que revendique également dans une certaine mesure Christian Gaudin dans son récent rapport : « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation », rapport d'information n° 347 fait au nom de la mission commune d'information, Centre de décision économique, 22 juin 2007, http://www.senat.fr/rap/ro6-347-1/ro6-347-1_mono.html.

52. F. Besson et C. Durand, « Les délocalisations de services : quels enjeux pour les politiques publiques? », *Document de travail du CEPN*, n° 11, octobre 2006, p. 17, http://www.univ-paris13.fr/CEPN/wp2006_11.pdf.

53. F. Grignon, « Délocalisations : pour un néocolbertisme européen », rapport d'information n° 374 2003-2004 fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 23 juin 2004, http://www.senat.fr/rap/ro3-374/ro3-374_mono.html.

54. C. Mathieu, H. Sterdyniak, *op. cit.*, p. 176-177.

55. M. Debonneuil, *op. cit.*, p. 35.

