

Relocaliser l'économie : changer les règles du jeu

vendredi 26 juin 2020, par El Mouhoub Mouhoud

Pour relocaliser l'économie il faudra bien tenir compte des logiques sectorielles et des stratégies des firmes, mais il ne faudra pas se contenter de verser de l'argent aux entreprises. Il faut réellement changer les règles du jeu au niveau français et européen. Il faut tenir compte des logiques sectorielles et de filières. Si les relocalisations dans l'industrie manufacturière sont amenées à se développer en Europe, les emplois de services, tant au cœur de l'industrie que dans les secteurs des services comme la Banque et les assurances, sont amenés à s'accélérer ne subissant aucun coût de transaction ni de transport.

Les logiques sectorielles sont fondamentales. Certains secteurs robotisables de l'industrie sont candidats à la relocalisation par le jeu des firmes elles-mêmes, sans avoir à verser des aides, car les taux d'intérêt réels négatifs permettent d'accéder à faible coût aux crédits pour s'équiper en robots (industrie qu'il faudra consolider). D'autres secteurs à matières souples doivent obéir à des règles claires de traçabilités des chaînes de valeur. Il faut donc à la fois changer les règles douanières européennes pour imposer la traçabilité des chaînes de valeur mondiales et changer les règles de la concurrence pour pouvoir cibler les aides publiques (par le CIR, Crédit d'impôt recherche) sur les secteurs stratégiques. Enfin, les délocalisations environnementales pourraient en effet être contrées par une taxe carbone. Mais l'hyper-mondialisation numérique à laquelle nous allons assister appelle des nouvelles régulations inexistantes à ce jour des délocalisations des activités de services.

Introduction

Depuis l'avènement du choc du coronavirus les esprits s'échauffent pour réclamer la relocalisation des activités économiques en France. Les ruptures d'approvisionnement de masques, de vaccins, de médicaments ont choqué le public. On découvre alors que les entreprises organisent leur production au niveau mondial en fragmentant leurs chaînes d'approvisionnement dans les domaines qui peuvent affecter la santé des gens. Aux États-Unis, les groupes Ford et General Electric furent incapables de répondre à court terme à l'injonction de fabriquer des respirateurs pour répondre à la crise sanitaire, car les pièces intermédiaires viennent de dizaines de pays. En France, le président de la République promet la relocalisation des secteurs stratégiques et de « produire plus sur le sol national pour réduire la dépendance ».

Le public finit par adhérer et attend de pied ferme ces relocalisations. Selon un sondage récent Odoxa-Comfluence, « 9

Français sur 10 demandent au président de relocaliser nos productions industrielles ». Mais peut-on décréter des relocalisations d'en haut dans le cadre d'un écosystème inchangé ? Et dans quels secteurs, pour quel objectif et avec quels outils ? Peut-on se satisfaire de distribuer des aides directes aux entreprises pour leur demander de revenir ? Ces aides ne sont-elles pas un leurre et n'engendrent-elles pas des comportements opportunistes lorsque les firmes ont une organisation nomade ?

Pour avancer des propositions solides de politique de relocalisation il faut expliquer comment on en est arrivé là. Pourquoi les firmes de l'industrie pharmaceutique prennent-elles le risque, pour toute la collectivité, de dépendre de deux pays, la Chine et l'Inde, pour s'approvisionner en principes actifs des médicaments ? Financer (encore et encore) les entreprises de ce secteur pour qu'elles produisent est-il une solution pérenne ?

Après avoir défini et analysé les relocalisations et leurs facteurs explicatifs en tant que processus de recomposition des chaînes de valeurs mondiales (1), il conviendra d'expliquer clairement pourquoi les logiques sectorielles placent la question des relocalisations de manière différente selon les différents secteurs industriels et de services (2). L'autre enjeu dont il faut tenir compte simultanément est celui de l'inégalité des territoires face aux chocs des délocalisations et aux opportunités des relocalisations (3), car, en dernière instance, ce sont les territoires qui abritent les activités plus ou moins dé(re)localisables. Enfin, les politiques publiques doivent commencer par le début : analyser et changer les règles du jeu qui favorisent la dilatation des chaînes de valeurs mondiales et bien identifier les objectifs que se fixe la politique de relocalisation : anticiper les chocs des délocalisations pour protéger les territoires et l'emploi, et définir une politique industrielle et de recherche de filières en mesure de favoriser la (re)conquête des avantages comparatifs dans l'industrie et les services (4).

1. Relocalisations, régionalisation des chaînes de valeur mondiales et logiques de division du travail

Tout d'abord, deux logiques de délocalisations doivent être séparées : les firmes cherchent à vendre leurs produits sur les marchés mondiaux en exportant, et, lorsque le commerce est coûteux et risqué (coûts de transports, droits de douane, coût d'informations...), elles délocalisent en réalisant des investissements directs à l'étranger (IDE) par des créations de filiales, des fusions et acquisitions ou des accords de joint-venture pour vendre leurs produits sur place. Cette logique domine dans les grands groupes mondiaux qui ont concentré leurs productions et les emplois créés dans les pays à forte croissance d'Asie en particulier. Le protectionnisme accroît ces opérations, rendant plus coûteuses les exportations. Ce ne sont pas ces délocalisations qui sont en jeu dans la problématique de la crise d'approvisionnement. Personne ne songe à brider les firmes pour les empêcher d'aller chercher les marchés là où ils se trouvent et les effets en retour pour les pays d'origine peuvent être bénéfiques, nonobstant la question, fondamentale, de leurs stratégies d'évitement fiscal par les pratiques de prix de transferts internes.

C'est la seconde logique de délocalisation qui est en jeu, celle qui consiste à fragmenter la production d'un produit (ou d'un service) en morceaux séparés et à délocaliser l'assemblage final, ou bien à se fournir (*outsourcing*) en biens intermédiaires (composants, pièces détachées...) directement auprès des fournisseurs ou sous-traitants situés dans des pays dont les coûts de production sont plus faibles.

L'hyper-mondialisation des chaînes de valeur mondiales : comment en est-on arrivé là ? Il y a une logique économique du capitalisme au stade de l'hyper-mondialisation pour que les entreprises aient poussé si loin la dilatation de leurs chaînes de valeur, ou éclaté leurs processus de production, durant les années 1990-2000. Ces logiques, ces raisons, sont fondamentalement liées à la manière dont les modalités de la division du travail des entreprises, multinationales en particulier, ont évolué en s'étendant à l'échelle internationale et en combinant logiques tayloriennes et cognitives. La fragmentation des chaînes de valeur dépend de deux facteurs : les différences de coûts de production comparatifs entre pays d'une part, et des coûts de transport d'autre part. Selon les secteurs et les choix stratégiques des entreprises, la délocalisation repose sur deux logiques différentes de division du travail... La division taylorienne, ou technique du travail, répond à des impératifs de gestion des coûts et à l'optimisation des flux. Pour réintégrer et coordonner les processus de production séparés, les coûts de transaction (transports, coordination, etc.) doivent être comparés aux gains de la fragmentation internationale. Lorsque les coûts de transport sont trop élevés, surtout pour des produits pondéreux (automobiles, meubles, machines-outils...), la dispersion géographique sera limitée. À l'inverse, pour les activités immatérielles comme les services, les possibilités sont plus

étendues et la délocalisation tend augmenter. La part des services sous-traités à l'étranger est ainsi passée de 13 % en 2000 à 18 % en 2014 [1].

Mais, dans les secteurs dans lesquels la course à l'innovation technologique constitue le mode de concurrence dominant (industries pharmaceutique, informatique, électronique, aérospatiale...), les firmes ont adopté une logique de division cognitive du travail [2]. Il s'agit de décomposer les processus de production en fonction de la nature des savoirs nécessaires à la réalisation des différentes activités. Le cœur des processus de production est découpé non plus en opérations définies, mais en blocs de savoirs homogènes [3] (Recherche et développement - R&D par exemple) pour favoriser les innovations de produits au cœur de la concurrence entre les groupes mondiaux. Le mode de coordination et de réintégration (assemblage) des différents fragments n'est pas assuré à l'avance par une logique de standardisation, mais doit se construire au cours du processus productif.

Ces logiques cognitives mettent en jeu des compétences spécialisées ou spécifiques et exigent une sélection sévère des participants à la division du travail sur un critère d'excellence technologique et des avantages absolus des territoires. D'où la concentration de leur localisation dans les grandes agglomérations des pays industriels. Les deux blocs de compétence majeurs dans ces secteurs sont la R&D et le marketing sur lesquels se concentrent les investissements. Mais les activités sont ainsi simultanément soumises à la concurrence fondée sur l'innovation (logique cognitive) et sur les coûts (logique taylorienne), l'importance de ces deux formes de concurrence étant variable selon les secteurs. Les phases intermédiaires de fabrication et d'assemblage sont standardisées et peuvent faire l'objet d'une division taylorienne du travail et d'une délocalisation dans les pays à bas salaires.

C'est ce que l'on observe dans l'industrie pharmaceutique. Dès la fin des années 2000, l'environnement institutionnel devenant plus contraignant (les autorités sanitaires pesant sur les prix, économies d'assurance maladie, autorisations de mise sur le marché plus strictes etc.), les groupes ont davantage approfondi leur division cognitive du travail en éliminant aux stades les plus précoces les molécules moins compétitives et en délocalisant les segments intermédiaires selon les logiques tayloriennes de minimisation des coûts. D'où un approvisionnement en principes actifs principalement dans deux pays, l'Inde et la Chine. Pourquoi prendre de tels risques pour la collectivité dans un secteur où le nombre de fournisseurs est relativement faible ? C'est que les gains procurés par ces opérations sont substantiels. Les droits de propriété intellectuelle liés au commerce, adoptés en 1995 par l'OMC portant la durée du brevet de 12 à 20 ans, favorisent l'investissement dans la R&D et autorisent des rentes de monopole assurées par des prix élevés des médicaments protégés par le brevet. La délocalisation de la fabrication et de l'assemblage permet à la fois de financer les programmes de R&D et de marketing et de distribuer des dividendes aux actionnaires. On observe des stratégies similaires dans d'autres secteurs comme par exemple celui des

groupes mondiaux (New Balance, Adidas, Nike...) de chaussures de sport. Par exemple, une trentaine d'usines ont été délocalisées en Asie par Adidas, dégagant des marges permettant, en retour, de financer la R&D et le marketing.

À l'intérieur des mêmes secteurs, les comportements des firmes en matière de délocalisation sont hétérogènes. Elles développent trois types de stratégies :

- des stratégies défensives ou compétitives : dans les secteurs où domine la concurrence par les prix, les firmes délocalisent, réimportent le produit final et baissent leurs prix en les alignant sur les coûts dans les pays de délocalisation (habillement, jouets, meubles...);

- des comportements de marge en délocalisant les segments de production (les principes actifs dans la pharmacie, la fabrication de pièces et l'assemblage de chaussures de sport), tout en alignant leur prix de vente sur les coûts de production du pays de consommation (la France ou les États-Unis);

- des stratégies offensives : lorsque les actionnaires, impatientes, réclament des résultats boursiers, les firmes peuvent être amenées à adopter des délocalisations pour améliorer les résultats financiers des groupes, ainsi que l'illustre la délocalisation de l'entreprise bretonne de Plaintel qui fabriquait les masques FFP2.

2. Les relocalisations : tenir compte des logiques sectorielles

La relocalisation, phénomène qui n'est pas nouveau, est, à strictement parler, le retour dans le pays d'origine d'unités de production, d'assemblage, ou de montage, antérieurement délocalisées dans les pays à faibles coûts salariaux. La production dans les pays d'origine se substitue aussi à l'approvisionnement à l'étranger en composants intermédiaires ou pièces détachées (outsourcing). Au sens large, la relocalisation peut être comprise comme le rapatriement des unités d'assemblage à proximité des marchés (pas nécessairement dans le pays d'origine), ou comme le ralentissement du mouvement de délocalisation verticale dans des secteurs soumis à la concurrence des pays à bas salaires [4]. Adoptant une définition élargie, nous avons mené une étude pour le Ministère du redressement productif en 2013 [5] qui a permis d'identifier une forme de relocalisation particulière : les cas d'entreprises françaises qui démarrent leur activité à l'étranger pour des raisons diverses, notamment de coûts, et qui, à un stade ultérieur de leur développement, implantent tout ou partie de cette activité en France.

L'ampleur de ce phénomène reste marginale, même si le nombre de cas a augmenté depuis la fin des années 2000. C'est que les délocalisations elles-mêmes ont été plus tardives en France (à partir du début des années 2000) qu'en Allemagne ou aux États-Unis, d'où des relocalisations plus récentes en France

également. Celles-ci s'inscrivent dans une tendance plus large à la régionalisation, des chaînes de valeur mondiales largement dilatées dans les années 1990-2000 autour des principaux pôles de demande. En effet, l'hypermondialisation de la fragmentation des chaînes de valeur mondiale s'essouffait déjà dès la fin des années 2000.

2.1 Les facteurs de la relocalisation

Dans ce contexte, six facteurs principaux incitent les entreprises, parfois engagées dans des délocalisations trop hâtives, à revoir l'organisation de leurs chaînes de valeur et à relocaliser certaines activités.

- La robotisation des processus de production

La robotisation produit deux effets clés. Elle diminue l'utilisation du travail dans la fabrication, réduisant ainsi l'importance des écarts des coûts de main-d'œuvre entre pays. Sa diffusion est cependant concentrée sur les secteurs utilisant des matières solides, le traitement de matières souples étant souvent peu automatisable. Le second effet est spécifique aux nouvelles technologies numériques introduites dans les équipements de production : ces robots autorisent de fabriquer une variété élevée d'un même bien (de voitures par exemple) sans occasionner de coûts irrécupérables (ou perdus) du capital, liés aux changements d'équipements. Elles autorisent donc ce que l'on appelle des économies de variété, des sortes d'économies d'échelle dynamiques permettant d'obtenir à moindre coût des séries courtes de plusieurs variétés d'un même produit.

- La hausse des coûts salariaux unitaires (rapport salaires/productivité) dans les pays émergents.

La hausse des coûts salariaux dans les pays émergents. Le rattrapage salarial, notamment dans les pays asiatiques, et en particulier en Chine, réduit l'intérêt des délocalisations. Même si les écarts de coût du travail avec ces pays resteront substantiels à un horizon de moyen terme, la conjonction avec d'autres facteurs peut entraîner la relocalisation d'activités dans lesquelles la part du coût salarial dans le prix de revient est limitée.

- La sensibilité aux variations de la demande

Les exigences de la demande, le raccourcissement du cycle de vie des produits, la multiplication des variétés et les variations saisonnières nécessitent une réactivité accrue, notamment pour les entreprises en recherche de compétitivité hors-prix. La capacité de répondre rapidement aux évolutions du marché peut être difficile à concilier avec une fabrication géographiquement éloignée.

- La sensibilité aux coûts de transport, de transaction et aux coûts environnementaux

La hausse des coûts de transport et des coûts de transactions du commerce (droits de douane, barrières non tarifaires...) affecte surtout les produits pondéreux et volumineux et favorise la

proximité entre les unités de production et le marché, souvent sur des espaces régionaux plutôt que nationaux. Les délocalisations environnementales sont fréquentes, car elles permettent aux entreprises d'économiser l'internalisation des externalités négatives dans les secteurs polluants comme la chimie et son aval, la pharmacie.

2.2 Trois types de parcours de relocalisation

Pour permettre une large couverture du phénomène de relocalisation, une définition plus étendue que le strict cycle de délocalisation-relocalisation d'une production de même nature a été retenue : l'enquête inclut des cas sans délocalisation initiale clairement identifiables. Trois schémas-types résument les différents parcours de relocalisation mis en évidence sur l'échantillon des 30 cas enquêtés [6] : les relocalisations d'arbitrage, les relocalisations de retour et les relocalisations de développement compétitif. Deux points intéressants sont communs à ces trois catégories : d'une part, le rôle de déclencheur potentiel des projets nouveaux et des événements extérieurs ; d'autre part, les changements organisationnels qui peuvent être liés à la relocalisation (regroupement de filiales au sein d'une multinationale ou internalisation d'activités amont auparavant sous-traitées).

Les relocalisations d'arbitrage

Elles sont le fait de grands groupes internationaux et relèvent souvent d'une logique de spécialisation des sites et d'optimisation de leurs capacités de production ou de recherche. Il s'agit d'investissements sur des implantations existantes qui résultent d'une comparaison des avantages des différents sites. La qualité des infrastructures et la proximité avec les clients agissent sur l'issue de l'arbitrage. Lorsqu'une délocalisation initiale a eu lieu afin de réduire les coûts, certains aspects relatifs à la qualité des produits et aux compétences de la main-d'œuvre ont pu être sous-estimés et contribuent par la suite favorablement à la relocalisation. Dans plusieurs cas, les productions relocalisées sont à fort contenu technologique et innovant, ce qui accroît l'importance de la proximité et de la qualité des centres de R&D et autres services cognitifs, ainsi que de la disponibilité d'une main-d'œuvre aux compétences appropriées. Au-delà des facteurs d'attractivité et de compétitivité du site français, la motivation et la capacité des managers de l'entité française à promouvoir leur site peut aussi influencer l'arbitrage au niveau du groupe, voire se révéler décisive lorsque les sites concurrents présentent des avantages comparables. L'origine de la production, la fabrication *made in France*, ne semblent, en revanche, pas constituer un avantage systématique sur le marché, à l'exception de certains produits destinés au consommateur final.

Les relocalisations de retour

Le deuxième type de projets de relocalisation correspond à une définition plus classique du phénomène, le retour d'une

production après délocalisation, et concerne des PME et des ETI. Le retour en France de ces entreprises s'effectue sur des sites préexistants (siège ou unités productives) ou à proximité. La réduction des coûts est le plus souvent à l'origine de la décision initiale de délocalisation. Il s'agit notamment des coûts liés à la main-d'œuvre, mais aussi, dans certains cas, des coûts d'approvisionnement et de taux de change favorables. En conséquence, la délocalisation se fait vers les pays asiatiques, les pays du Maghreb, les nouveaux États membres de l'Union européenne. D'autres causes de délocalisation indiquées plus rarement sont le rapprochement d'un fournisseur ou d'un client et la conquête de nouveaux marchés. Ce transfert initial de la production se révèle positif pour les entreprises qui ont cherché et réussi à s'implanter sur de nouveaux marchés. Pour les autres, les avantages de coûts se sont réduits progressivement, surtout à cause des contraintes logistiques liées à l'éloignement géographique.

Les causes de cette diminution de l'attractivité de la production délocalisée sont multiples et on y retrouve les éléments identifiés théoriquement : les coûts cachés (problèmes de délais, d'adaptation des produits et des volumes, complexité de l'organisation productive, perte de maîtrise de la production), les évolutions économiques et sociales dans le pays d'accueil (hausse du coût de la main-d'œuvre), l'augmentation des coûts de transport. La perte d'attrait de la localisation à l'étranger peut coïncider avec des opportunités de développement en France, liées à un repositionnement qualitatif de la production de l'entreprise. La recherche de la compétitivité hors-prix peut passer par l'innovation, par la personnalisation du produit, par la qualité, par l'image positive d'une fabrication en France. Lorsque la nature de la production permet également de contenir par l'automatisation la hausse des coûts due à la relocalisation, celle-ci présente des avantages élevés. Mais ces relocalisations créent souvent peu d'emplois.

Les relocalisations de développement compétitif

Le dernier type de parcours identifié est celui des relocalisations de développement compétitif. Il s'agit d'entreprises qui ont démarré une activité directement à l'étranger, mais pour qui, à une étape de leur développement, établir partiellement ou entièrement cette production en France devient possible et avantageux. Ces relocalisations indiquent que l'implantation à l'étranger peut représenter une étape nécessaire et positive dans le développement d'entreprises françaises.

Le choix de produire à l'étranger dès le lancement de l'activité est motivé par deux raisons : l'absence ou la faiblesse de la maîtrise de tout ou partie de la chaîne de valeur ; le niveau trop élevé des coûts de production et de financement en France. Le premier cas englobe des entreprises dont l'activité principale est commerciale et qui s'orientent progressivement vers la réalisation d'une production en propre. Il inclut également des firmes qui ont initialement choisi de se concentrer sur certaines étapes de la chaîne de valeur et de s'approvisionner auprès de fournisseurs compétitifs mais qui, avec le temps, décident

d'étendre leur activité et de maîtriser la fabrication en amont. Dans le second cas, les entreprises décident d'établir leur production à l'étranger à cause du coût inférieur de la main-d'œuvre et de sa disponibilité, mais aussi à cause d'un investissement initial trop coûteux en France, compte tenu du volume de production initial. La fabrication à l'étranger semble ici un passage indispensable au vu des ressources disponibles de ces firmes lançant de nouvelles activités.

De façon similaire aux relocalisations de retour, les relocalisations de développement compétitif résultent souvent d'une combinaison de facteurs qui ont, d'une part, réduit l'attrait de la production à l'étranger et, d'autre part, accru l'intérêt de la production en France. Les difficultés liées à une production géographiquement éloignée sont similaires : coûts de transport en hausse, délais longs et faible possibilité d'adaptation des produits et des volumes aux évolutions du marché ; s'y ajoutent la contrefaçon, les difficultés de protection des innovations et les problèmes de qualité des produits. Les facteurs encourageant la relocalisation sont endogènes à la croissance des entreprises et aux évolutions des marchés demandant une réactivité accrue (réduction des cycles de vie des produits, accentuation des variations saisonnières). L'atteinte d'une taille critique procure aux entreprises concernées des ressources financières, un volume de production et une position sur le marché qui rendent envisageable le rapatriement, parfois partiel, de leur production. La stratégie de relocalisation de certaines entreprises met l'accent sur le maintien de la compétitivité-prix et passe par l'automatisation. D'autres recherchent davantage à différencier leurs produits : positionnement haut de gamme, services complémentaires, valorisation commerciale du *made in France* et personnalisation des produits. Dans plusieurs cas, c'est une combinaison de ces logiques qui est observée.

Dans ce troisième type de relocalisation, le plus souvent, l'ancrage territorial des entreprises et de leurs dirigeants joue un rôle déterminant dans la localisation géographique de l'activité rapatriée. Cependant, dans certains cas, notamment lorsque l'entreprise ne possède pas les compétences nécessaires pour réaliser la production en interne, ce sont les occasions de reprise de firmes en difficulté ou de sous-traitance à des producteurs spécialisés qui conditionnent le lieu d'implantation de la production relocalisée.

2.3 Les services de l'industrie candidats à une délocalisation croissance

Ensuite, et surtout, il convient de ne pas avoir les yeux rivés seulement sur les biens matériels, mais analyser aussi ce qui va se passer dans les activités de services aux entreprises et aux ménages qui représentent 76 % des emplois en France. **Un boom dans les délocalisations, en l'absence de mesures de régulation, pourrait bien advenir après ce choc.** Les services sont devenus potentiellement délocalisables, tout en garantissant leur contrainte intrinsèque de synchronie temporelle consommation/production. Dans les banques, les assurances..., des centaines d'emplois de relation clients, de comptabilité,

d'informatique, de service juridique, voire de recherche et développement (R&D), partent déjà chaque année dans des pays à plus faibles coûts. En outre, sous-traiter des tâches de services à distance n'est pas sensible au protectionnisme commercial ni aux coûts de transports. Enfin, les acteurs du secteur de la distribution, comme de la production de services (banques, assurances...), et aussi les consommateurs (entreprises ou ménages) vont bénéficier d'un effet d'apprentissage et de réseau du confinement mondial dans l'usage des technologies numériques sans précédent. En l'absence de nouvelles régulations, cet effet d'apprentissage dans l'*outsourcing* ou la sous-traitance de services immatériels à distance, touchera aussi les services de la connaissance à forte valeur ajoutée, y compris, paradoxalement dans le secteur de la santé et du soin. Cependant, deux facteurs peuvent contrecarrer ce scénario catastrophe. Les risques de ruptures numériques, de coûts de coordination et énergétiques croissants liés à l'usage de masse des technologies numériques, peuvent perturber la logistique de l'offre de services à distance. La fracture numérique continuera à exclure (une déconnexion forcée) des personnes, des territoires et des pays de la participation à la division internationale du travail.

3. Que faire pour favoriser les relocalisations ?

Il est surprenant de voir que le choc d'approvisionnement dans les médicaments, les masques et les tests, de l'industrie pharmaceutique ait incité le gouvernement à ouvrir son carnet de chèques pour financer les entreprises comme Sanofi, sans avoir évalué les dispositifs précédents d'aides publiques à la relocalisation. Cette évaluation menée dans nos travaux successifs sur le sujet montre que les aides publiques aux entreprises s'avèrent décevantes.

3.1 Aides financières à la relocalisation : un bilan décevant

La relocalisation d'activités industrielles est loin de constituer un processus simple et fluide. Sans entrer dans une liste exhaustive, certains obstacles rencontrés par les entreprises ont été mentionnés à plusieurs reprises. Mais d'autres points sont également mis en avant. La complexité réglementaire est évoquée comme alourdissant de façon importante la gestion administrative et comme difficile à maîtriser pour les petites entreprises. En plus de sa complexité, c'est souvent son instabilité qui est mise en question par des firmes de toute taille. Obtenir un financement pour la relocalisation, qui peut nécessiter un investissement matériel ou immobilier important, apparaît également comme une difficulté récurrente pour les PME et ETI dans le cadre des projets de relocalisation. La difficulté d'obtenir un financement est amplifiée par la complexité des dispositifs de soutien. Des chefs d'entreprise, même parmi ceux qui ont réussi à obtenir un ensemble d'aides et

à mener à bien des projets d'une certaine ampleur, soulignent la lourdeur des procédures, la multiplicité des dispositifs et le manque de coordination entre les différentes structures, jusque, parfois, au blocage des projets. Parmi les obstacles évoqués plus rarement, figurent les difficultés de trouver une main-d'œuvre qualifiée dans certaines activités et d'identifier localement les partenaires potentiels. Ces témoignages suggèrent que l'intérêt de nouvelles aides spécifiques serait limité, car la relocalisation ne se distingue pas fondamentalement d'un projet d'investissement classique. En revanche, l'accélération des procédures et un accompagnement adapté des entreprises seraient bénéfiques.

La plupart des entreprises qui ont décidé de relocaliser dans leur pays d'origine l'ont fait indépendamment des aides publiques (crédit d'impôt de 2005, prime à la relocalisation de 2008 devenue l'aide à la réindustrialisation en 2013...), parce que leurs opérations de délocalisation furent un échec ou parce qu'elles voulaient remplacer le travail par l'automatisation pour bénéficier de la proximité des marchés. En outre, les aides peuvent aussi servir à attirer des chasseurs de primes, les entreprises nomades ou volatiles. En fait, les relocalisations pérennes sont liées à des motifs de compétitivité par l'innovation et non par les prix. Des politiques industrielles de filières doivent être concentrées sur les chaînons manquants des savoirs industriels en favorisant ces relocalisations de développement compétitif.

Les mesures incitatives à relocaliser pourraient avoir un impact sur les entreprises qui délocalisent pour de vraies raisons de compétitivité. Cela concerne celles qui sous-traitent une partie de leurs activités d'assemblage et utilisent beaucoup de travail dans les pays à bas salaires. Elles diminuent leurs prix de vente en les alignant sur le coût de production du pays à bas salaires plus la marge.

Mais, même dans ce cas, la mesure n'est pas à même de compenser le différentiel de coût salarial entre la France et les pays à bas salaires, à moins qu'elles soient relayées par une décision d'automatisation de l'assemblage. Or, justement, les activités les plus concernées par la délocalisation ne sont pas automatisables. Comme le montre notre dernière étude sur la centaine de cas de relocalisations recensés en France depuis le milieu des années 2000, seulement six d'entre elles affichent avoir bénéficié d'une aide pour relocaliser [Mouhoud, 2013].

A fortiori, la mesure sera nulle sur les firmes qui adoptent des comportements de marge en maintenant leurs prix de vente (des produits de moyen et haut de gamme délocalisés en Chine par exemple) alignés sur les coûts de production français ou américains. Elles misent sur la logistique, les technologies de l'information et les transports pour accélérer leurs livraisons et répondre aux variations de la demande dans les pays de consommation, ainsi que sur la création de marques pour masquer la délocalisation d'une partie ou de l'ensemble de leur production. Ces firmes sont volatiles et changent vite de territoire.

En revanche, il est possible, et cela s'est beaucoup vu par le passé, que les aides puissent aussi servir à attirer des chasseurs de primes, les entreprises nomades ou volatiles. Et, de fait, très nombreuses sont les entreprises qui empochent les aides et quittent le territoire à l'approche de la fin de la période d'exonération des charges sociales ou fiscales. En fait, les relocalisations pérennes sont liées à des motifs de compétitivité par l'innovation et non par les prix.

Enfin, la relocalisation ne concerne parfois qu'une partie de la production délocalisée en dépit de la publicité faite. La prudence s'impose dans l'octroi des aides aux relocalisations tayloriennes (baisses des coûts) pour concentrer les efforts sur les relocalisations liées à l'innovation.

3.2 Séparer les objectifs de compétitivité et ceux de l'anticipation des chocs de délocalisation sur les territoires

Une politique de relocalisation doit distinguer entre deux objectifs clés. Le premier est celui de la reconquête des avantages comparatifs de filière au niveau européen et doit être mené à partir de politiques de filières. Le second consiste à prendre acte que les territoires sont inégaux face à la délocalisation. L'objectif est alors de mettre en place une stratégie d'anticipation des chocs dans les territoires.

1) Objectifs de reconquête technologique

Pour reconquérir les avantages comparatifs technologiques dans les secteurs stratégiques il faut changer les règles du jeu.

Sans épuiser dans cet article l'ensemble des dispositifs de politique stratégique de relocalisation, au moins deux types de règles du jeu doivent être modifiées pour favoriser les relocalisations en Europe, et singulièrement en France.

Dans le cas de l'industrie pharmaceutique comme dans d'autres secteurs, outre la minimisation des coûts de production aux stades intermédiaires des chaînes de valeur, la dépendance de quelques fournisseurs de principes actifs, en Inde et en Chine, est aussi liée aux délocalisations environnementales, la chimie fine étant très polluante. Pour l'ensemble des stratégies de fragmentation des chaînes de valeur, il faudra clairement intégrer les coûts de l'environnement dans le coût de transport et réguler délocalisations environnementales, et cela ne peut pas passer que par la législation.

Si l'on veut contraindre les groupes pharmaceutiques ou agro-alimentaires, par exemple, à produire en France ou en Europe, plusieurs questions doivent être posées et réglées : la traçabilité des chaînes de valeurs mondiale doit devenir obligatoire, alors qu'elle n'est aujourd'hui, du fait des règles européennes [7], que déclarative par un organisme privé.

Si l'on déclare les industries pharmaceutiques ou certaines filières agro-alimentaires comme stratégiques ou comme des

biens communs à mettre à l'abri des stratégies des groupes et de l'impatience des actionnaires, alors les mesures à prendre doivent être précisées : préconise-t-on que l'État s'empare d'une partie du capital des groupes pharmaceutiques pour mieux réguler leurs stratégies d'approvisionnement ? Le surcoût en matière de prix des médicaments relocalisés en France serait-il pris en charge par la collectivité ? Les commandes publiques des collectivités locales et de l'État peuvent favoriser la relocalisation, mais a-t-on seulement pensé aux règles européennes qui régissent les marchés publics ? Faut-il également sortir du marché certains produits pharmaceutiques et le faire au niveau européen ?

La question est bien celle des politiques structurelles industrielles pour favoriser la reprise de l'activité productive en France par l'innovation dans les filières industrielles. Il faut donc mieux cibler les aides publiques, notamment le crédit impôt-recherche (CIR) en le concentrant sur les chaînons manquants des filières de production en changeant les règles européennes, et en allocations versées aux territoires pour recréer les compétences disparues.

2) Anticiper les chocs des délocalisations sur les territoires

Les effets locaux et microéconomiques des délocalisations ne sont pas compensés au niveau macroéconomique, ce qui explique une partie de ce décalage [8]. Dès lors, les politiques publiques devraient mieux tenir compte de la faiblesse des ajustements et de l'insuffisance des mécanismes de compensation des effets des chocs territoriaux de la délocalisation.

Alors que, depuis trente ans, les politiques publiques interviennent après coup pour tenter de sauver les territoires une fois la délocalisation ou la restructuration effectuée, il paraît au contraire souhaitable d'anticiper les chocs de délocalisation. Il est recommandé de concentrer les aides publiques sur les territoires les plus vulnérables, en favorisant la formation professionnelle, la recherche et l'innovation, sources de reconquête d'avantages compétitifs par rapport aux pays à bas

salaires, et donc de relocalisations dans les territoires. L'objectif est aussi de favoriser la mobilité souhaitée des travailleurs, trop souvent « verrouillés » dans les zones fortement vulnérables à la délocalisation et aux restructurations industrielles, vers les zones de performances extérieures en difficulté de recrutement. Alors que les effets de la mondialisation sont fortement localisés, il est nécessaire de mettre en place un véritable observatoire d'anticipations des chocs territoriaux.

Conclusion

Relocaliser en France des productions ne se décrète pas du haut de la puissance publique. L'État peut souhaiter voir revenir des entreprises en France, mais il devra s'inscrire pour cela dans le cadre des évolutions stratégiques en cours des entreprises et de leurs logiques sectorielles. Et il ne suffira pas d'aligner les euros d'encouragement. Bien d'autres questions devront trouver réponse pour engager la France, sinon l'Europe, dans une stratégie de reconquête de ses avantages comparatifs dans ses filières industrielles. En particulier, il faudra bien réfléchir aux politiques sociales d'accompagnement en termes d'inégalités d'accès à la consommation des biens relocalisés renchérissés comme dans l'agroalimentaire.

Par ailleurs, rappelons que l'on pourrait bien voir se développer massivement des délocalisations d'emplois de services dans l'industrie, la banque, les assurances. La particularité de ces délocalisations de services qui passent par les technologies numériques est qu'elles ne rencontrent pas de coûts de transaction (transports ou droits de douane), obstacles à la délocalisation des industries, ni de droits de douane. Une réflexion doit être menée pour mettre en place des mécanismes de régulation des échanges de tâches servicielles, via les technologies numériques.

El Mouhoub Mouhoud est professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine. Auteur de *L'immigration en France, mythes et réalités* (Fayard, 2017) et de *Mondialisation et délocalisation des entreprises* (La Découverte, 2013).

Notes

[1] Norda, H. (2019-03-20), « [Offshoring of services functions and labour market adjustments](#) », OECD Trade Policy Papers, No. 226, OECD Publishing, Paris

[2] Voir Moati Ph. et Mouhoud E.M. (2005) « Les nouvelles logiques de décomposition internationale des processus productifs », dans la *Revue d'Économie politique*, vol 115, n° 5, 2005.

[3] Les blocs de savoir reposent sur des principes scientifiques et techniques autour desquels se forment l'interprétation des informations, la création des connaissances nouvelles et les apprentissages.

[4] Voir E.M. Mouhoud, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, La Découverte, 2017, Chapitre IV sur les relocalisations.

[5] Voir notre étude effectuée avec le groupe ALPHA, « [Relocalisation d'activités industrielles en France](#) », pour le Ministère de l'Industrie et la DATAR 2013.

[6] Voir notre étude op.cit. « Relocalisation d'activités industrielles en France », pour le Ministère de l'Industrie et la DATAR, 2013.

[7] Tout marquage renvoyant à la fabrication en France ou à l'origine française d'un produit doit respecter les règles d'origine non préférentielle prévues par le Code des douanes de l'Union et ses règlements délégué (UE) 2015/2446 et d'exécution (UE) 2015/2447.

[8] Jennequin, H., Miotti, L. & Mouhoud, E. M. (2017). « [Measurement and anticipation of territorial vulnerability to offshoring risks : An analysis on sectoral data for France](#) » *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 497-498, 127-148.