



RELOCALISATIONS, ENTREPRISES ET TERRITOIRES

L'émergence de nouveaux marchés et la mondialisation des activités industrielles ont fortement affecté l'organisation géographique de ces activités. L'augmentation du poids des pays émergents et la fragilisation du tissu industriel dans les pays développés incitent à la révision des stratégies et des politiques industrielles, au niveau national mais aussi européen, en vue de favoriser la revitalisation industrielle. Cette lettre résume une étude qui s'inscrit dans la problématique désormais tangible de la recherche d'un ré-équilibre des chaînes des valeurs¹. L'étude, réalisée pour deux administrations, la DGCIS et la DATAR, se focalise sur l'analyse des mouvements de délocalisation/relocalisation affectant les territoires français et des vulnérabilités ou potentialités de ces territoires face aux choix d'implantation des entreprises². Son objectif est d'identifier les facteurs qui amènent les entreprises à relocaliser leur activité ainsi que d'établir une méthodologie permettant d'évaluer la spécialisation des territoires et leur attractivité.

L'étude « Relocalisations d'activités industrielles en France »

Cette étude a été réalisée, entre décembre 2012 et juillet 2013, pour la DGCIS (Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services) et la DATAR (Délégation Générale à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale).

Elle a été conduite par le groupement constitué de :

– **Sémaphores**, représenté par Alain Petitjean, Directeur Général, avec les contributions de Marc Buffet, Emmanuel Chaverot, Sébastien Darisse, Patrick Giustiniani, Marie-Hélène Gramatikoff, Aurélie Lapierre, Arnaud Largier, Patrick Loire, Olivier Matray, Théo-Franck Naibob, Jean-Luc Salasca et Jessica Tessier.

– **Centre Etudes & Prospective du Groupe ALPHA**, représenté par Jacky Fayolle, Directeur, avec les contributions de Nicolas Fleury, Milena Gradeva et Antoine Remond.

– **Association du Centre d'études des Dynamiques Internationales, Université Paris Dauphine**, représenté par El Mouhoub Mouhoud, Professeur d'Economie, avec les contributions de Sébastien Dupuch (IRES et ACEDI), Hugues Jennequin (Université de Rouen et ACEDI) et Luis Miotti (Université de Paris 13 et ACEDI).

Les auteurs de cette lettre du CEP, qui rend compte de l'étude, sont El Mouhoub Mouhoud et Milena Gradeva.

1. Tendances et contre-tendances à la délocalisation

Les phénomènes de délocalisation et de relocalisation s'inscrivent dans l'ensemble plus vaste des choix de localisation effectués par les entreprises, au vu de l'évolution de facteurs majeurs comme la demande, les facteurs de production, l'innovation, les politiques publiques. Si la dernière décennie a été marquée par l'éclatement géographique des chaînes de valeur, plus récemment, des inflexions se sont dessinées, encourageant une régionalisation plus concentrée de la production.

1.1. L'importance relative des délocalisations verticales

Parmi les principaux développements qui ont contribué à la dispersion des chaînes de valeur industrielles figurent l'expansion des technologies numériques, la segmentation de la demande et la personnalisation croissante des produits, l'émergence de nouvelles classes moyennes dans les pays émergents et la multiplication des accords de libre-échange. Cette évolution dans la géographie des activités industrielles est allée de pair avec une baisse de la part de l'industrie dans le PIB et dans l'emploi total en Europe et aux États-Unis. L'industrie ayant un rôle moteur dans les progrès de la productivité, de l'innovation et du commerce, cette tendance est source de préoccupations pour les autorités publiques.

En France, une source d'inquiétude majeure est l'affaiblissement substantiel du tissu industriel et le risque de perte de certaines filières. Les points forts de l'industrie française sont concentrés sur un petit nombre d'activités et l'effet d'entraînement des grands groupes sur les PME est limité. Le rapport de Louis Gallois³ souligne que les producteurs français, en particulier les entreprises de taille petite, moyenne ou intermédiaire, peinent à trouver un positionnement favorable sur les marchés et que les délocalisations ne se limitent pas à des segments isolés des chaînes de valeur. Entre, d'une part, la fabrication haut de gamme allemande et, d'autre part, les produits à faible prix de l'Europe de l'Est et des pays émergents, l'industrie française subit des contraintes prononcées à la fois de compétitivité prix et hors-prix. A cela s'ajoute la possibilité que les délocalisations s'étendent aux activités de services et de recherche, pourtant considérées comme plus fortement ancrées dans les territoires. Enfin, la menace de la délocalisation peut avoir des conséquences significatives sur les rapports salariaux, déséquilibrant les négociations entre les partenaires sociaux.

Les études, en nombre limité, cherchant à mesurer l'ampleur des délocalisations à partir du territoire français, relativisent cependant ce phénomène. Il est important ici de distinguer les délocalisations verticales des investissements directs à l'étranger (délocalisations

¹ Voir, par exemple, le dossier de *The Economist*, "Here, there and everywhere, Special report outsourcing and offshoring", 19 janvier 2013: « After decades of sending work across the world, companies are rethinking their offshoring strategies ».

² La synthèse de l'étude est disponible sur le site de la DGCIS : http://www.dgcis.gov.fr/etudes-et-statistiques/relocalisations-d-activites-industrielles-france?utm_campaign=relocalisation&utm_source=%20relocalisation&utm_medium=dec-2013

³ Louis Gallois, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », *Rapport au Premier ministre*, 5 novembre 2012.

horizontales). Ces derniers sont d'abord motivés par l'implantation sur des marchés nouveaux afin de servir la demande locale. La délocalisation, elle, correspond au transfert à l'étranger d'une production auparavant réalisée en France et peut entraîner l'importation des produits délocalisés.

Selon l'enquête *Changements organisationnels et technologies de l'information et de la communication*⁴, entre début 2003 et fin 2005, 5% des entreprises enquêtées ont délocalisé une partie de leur activité à l'étranger, 6% ont implanté un nouveau site à l'étranger sans réduction d'activité en France. Une étude de l'INSEE⁵, couvrant uniquement l'industrie sur la période 1995-2001, évalue la perte annuelle d'emplois industriels à cause des délocalisations à 0,35% des emplois industriels, soit 13 500 emplois (dans une fourchette d'incertitude allant de 9 000 à 19 000). Enfin, une enquête réalisée récemment par l'INSEE sur les chaînes de valeur mondiales⁶, indique que, sur la période 2009-2011, 4,2% des sociétés non financières employant au moins 50 salariés (8,8% dans l'industrie manufacturière) ont procédé à des délocalisations et que le nombre de suppressions directes de postes en France sur la période est estimé à environ 20000 (11500 pour la seule industrie manufacturière ou 0,6% de l'emploi industriel entrant dans le champ de l'enquête).

Ces études indiquent un impact des délocalisations sur l'industrie française plutôt limité, par rapport à l'ampleur des transformations qui l'affectent pour d'autres raisons, telles que l'orientation de la demande vers les services et les gains de productivité. Toutefois, malgré le faible impact global des délocalisations, les effets négatifs sur l'emploi local peuvent être très significatifs, concentrés et difficiles à endiguer ou à compenser. La méthodologie novatrice d'évaluation de la vulnérabilité des zones d'emploi développée dans le cadre de l'étude (présentée dans la partie 3) a pour objet de permettre une meilleure anticipation de ces chocs localisés et de prévenir leurs conséquences néfastes sur les populations par des mesures adaptées.

1.2. Formes et facteurs de relocalisation

Les relocalisations peuvent prendre des formes variables. La relocalisation au sens strict correspond au retour dans le pays d'origine d'unités productives, d'assemblage ou de montage antérieurement délocalisées dans l'industrie comme dans les services (fonctions supports aux entreprises fournies à distance). 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 salaires⁷. Adoptant une définition élargie, l'étude menée 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.

Toujours en décalage temporel par rapport à une vague antérieure de délocalisations, les relocalisations ne sont pas un phénomène nouveau. La première vague date de la fin des années 1970 aux Etats-Unis. L'accélération des délocalisations depuis les années 2000 est à l'origine de la vague actuellement perceptible de relocalisations. Celles-ci s'inscrivent dans une tendance plus large à la régionalisation de la production autour des principaux pôles de demande. Les risques d'approvisionnement et de qualité qu'implique la dispersion géographique des chaînes de valeur représentent une préoccupation grandissante des grandes firmes internationales, qui s'efforcent de mieux évaluer et gérer ces risques. L'organisation régionalisée des chaînes de valeur est aussi favorisée par les tendances protectionnistes dans les échanges internationaux et par la volatilité des taux de change. La densité et la complexité croissantes des mesures protectionnistes ainsi que la multiplication des accords commerciaux bilatéraux et régionaux encouragent les entreprises à organiser leur production autour des principaux pôles de demande. La variabilité des taux de change œuvre dans le même sens, en affectant significativement les coûts d'approvisionnement, auxquels les fabricants de biens peu différenciés sont particulièrement sensibles.

Dans ce contexte, quatre 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 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.
- **L'automatisation de la production.** Elle diminue l'utilisation du travail dans la fabrication, réduisant ainsi l'importance des écarts des coûts de main-d'œuvre entre pays. Ses effets sont cependant concentrés sur les secteurs utilisant des matières solides, le traitement de matières souples étant souvent peu automatisable.
- **La hausse des coûts de transport.** Elle 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 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.

1.3. Les relocalisations, entre contexte macroéconomique et régionalisation des chaînes de valeur

Chaque cas de relocalisation résultant d'une combinaison de considérations spécifiques, l'hétérogénéité des comportements des entreprises en découle et contribue à la coexistence de dé- et relocalisations au sein d'un même secteur. Cependant, les décisions des entreprises sont influencées par le contexte macroéconomique, qui peut les rendre plus ou moins sensibles à la tendance à la régionalisation. Dans le cas des producteurs français, la « région » pertinente est principalement constituée des pays de l'Union

⁴ réalisée en 2006 par l'INSEE, la DARES et le Centre d'Etudes de l'Emploi. Voir « Les implantations à l'étranger des entreprises industrielles françaises. Entre délocalisations et conquête de nouveaux marchés », *Le 4 pages de statistiques industrielles*, n°246, SESSI, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, mai 2008.

⁵ Aubert A. et Sillard P. (2005), « Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française », Document de travail G2005/03, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE. L'estimation repose sur le croisement entre les suppressions marquées d'emplois et les hausses simultanées des importations pour les produits correspondants : cette conjonction constitue une présomption de délocalisation.

⁶ L. Fontagné L. et D'Isanto A., « Chaînes d'activité mondiales : Des délocalisations d'abord vers l'Union européenne », Insee Première, n° 1451, juin 2013.

⁷ Voir Mouhoud E.M. Mondialisation et délocalisation des entreprises, La Découverte, 2013, et Mouhoud E.M. *Changement technique et Division internationale du travail*, Economica, 1993.

Européenne et du pourtour méditerranéen : c'est à cette échelle-là qu'il faut apprécier l'interaction du contexte macroéconomique et des facteurs de régionalisation.

Une période prolongée de stagnation des marchés européens et de faible croissance de l'Union Européenne, dont la France, entraînera le sous-investissement en R&D et en capital humain, affaiblissant considérablement les positions technologiques européennes. Dans un tel contexte, la concurrence se fera principalement par les prix et les PME resteront confinées aux marchés de proximité immédiate. Les délocalisations se poursuivront, touchant de nouveaux secteurs industriels et de services et renforçant la désindustrialisation française et européenne. Les relocalisations seront, dans un scénario de ce type, plutôt rares, volatiles, peu créatrices d'emploi, et n'exerceront qu'un effet d'entraînement faible sur l'économie locale. Elles concerneront surtout des activités pondéreuses et automatisables ainsi que des chaînes d'approvisionnement soumises à des contraintes fortes de réactivité (dans l'agro-alimentaire, en particulier).

Au contraire, dans un contexte de croissance durable basée sur la mobilisation des économies d'échelle du marché intérieur européen et sur la régénération des avantages comparatifs nationaux, les stratégies d'innovation et de formation permettront de garder des positions européennes et françaises solides, dont la compétitivité passera davantage par la qualité des produits. Dans ce scénario, le rééquilibrage et la régionalisation des chaînes de valeur, ainsi que l'insertion active des PME et des ETI dans les échanges mondiaux peuvent être attendus. Les relocalisations, s'appuyant sur des avantages spécifiques et localisés, contribueront à la reconstruction des filières industrielles. Toutefois, ce dynamisme se heurtera à des tensions (coûts de transport et d'énergie croissants, besoins de financement des entreprises accrus) qui seront à gérer de manière appropriée.

2. Un échantillon pertinent de cas de relocalisation

A la différence de l'Allemagne qui dispose d'une enquête triennale⁸, les cas de délocalisation et de relocalisation ne sont pas systématiquement recensés en France. Une première étape de l'étude a donc été d'identifier des entreprises ayant relocalisé récemment. En mobilisant des sources variées, une centaine de cas ont été comptabilisés au cours des cinq dernières années. Une enquête empirique a été menée sur la base d'entretiens avec les chefs d'entreprise ou les responsables de l'activité relocalisée dans 30 entreprises sur l'ensemble relativement exhaustif de 107 cas recensés. Elle a cherché à comprendre les facteurs qui ont influencé leurs décisions et leurs parcours ainsi qu'à identifier les actions par lesquelles les politiques publiques peuvent encourager le maintien et la réimplantation d'établissements industriels en France.

2.1. Les caractéristiques des entreprises et leur implantation à l'étranger

L'échantillon est constitué de 20 PME, 4 ETI et 6 grandes entreprises, couvrant ainsi des profils diversifiés, allant de très petites entreprises, souvent familiales, à des groupes multinationaux. Il s'agit principalement, mais pas uniquement, d'entreprises dont les capitaux sont majoritairement français. Ces firmes opèrent dans des secteurs variés : des productions agro-alimentaires ou métallurgiques traditionnelles mais aussi des activités de haut niveau technologique, comme le développement de nouveaux matériaux. Certaines sont positionnées en fin de la chaîne de valeur et fabriquent des biens destinés au consommateur final, d'autres des produits intermédiaires.

La majorité d'entre elles sert des marchés internationaux, moins d'un tiers déclare travailler exclusivement pour le marché national.

La production à l'étranger peut prendre la forme de sous-traitance ou de production propre voire, dans certains cas, d'une combinaison des deux. Dans la moitié des cas, elle a lieu en Asie, surtout en Chine devant le Vietnam, Taïwan et l'Inde. Le reste des implantations à l'étranger est partagé de façon comparable entre les autres régions d'accueil : l'Europe de l'Ouest, l'Europe de l'Est et l'Afrique du Nord. Certaines entreprises sont établies dans plusieurs régions géographiques. La réduction des coûts de production est la cause la plus fréquente de localisation à l'étranger mais ce facteur agit souvent conjointement avec d'autres motivations. Parmi celles-ci figurent la relation particulière avec un fournisseur, les compétences spécifiques de celui-ci, l'accès à de nouveaux marchés, la possibilité de réaliser des économies d'échelle. L'implantation à l'étranger ne correspond pas nécessairement à une délocalisation, l'étude englobant aussi des cas d'entreprises qui ont démarré leur production hors de France.

2.2. Les logiques de localisation

Théoriquement, deux logiques principales orientent les choix de localisation des activités industrielles : la recherche de la compétitivité-prix et celle de la compétitivité hors-prix, qui passent, toutes deux, par les caractéristiques des biens et des tâches permettant de les produire (Tableau 1). La compétitivité-prix dépend du coût du travail, des possibilités d'automatisation, des contraintes temporelles et de transport liées à la nature des produits. En revanche, la compétitivité hors-prix repose sur le degré d'innovation, sur la labélisation des produits, sur leur positionnement qualitatif. Le positionnement visé sur le marché et les avantages comparatifs des différents sites de production envisageables déterminent ensuite les décisions d'implantation des firmes.

Tableau 1 : catégorisation des critères de localisation

Caractéristiques	Type de compétitivité	Catégorie	Critère
Caractéristiques des tâches	Compétitivité prix	Substitution capital/travail	Coût du travail Automatisation
	Compétitivité hors-prix	Innovation de produits, Intensité en R&D	
Caractéristiques des biens	Compétitivité prix	Contraintes temporelles/ de transport	Produits pondéreux influençant le choix de localisation Produits à durée de consommation limitée
	Compétitivité hors-prix	Différenciation verticale	Label territorial Positionnement qualitatif

Ces deux logiques ont effectivement été retrouvées dans les entretiens menés avec les responsables d'entreprise. Deux composantes de la compétitivité hors-prix sont recherchées par les entreprises ayant relocalisé. Pour les activités à forte teneur technologique, la présence en France permet de bénéficier de conditions renforçant leur offre innovante : main-d'œuvre qualifiée, centres de recherche de qualité et soutien public important à travers le Crédit Impôt Recherche. Un second mode de différenciation qualitative est la mobilisation de chaînes de valeur courtes, permettant une bonne réactivité face au marché. Ces entreprises peuvent ainsi proposer une plus grande variété de produits, personnalisée, un réassortiment rapide, un meilleur service après-vente. Cette réactivité facilite le positionnement sur des segments de niche et l'évolution vers une production haut de gamme.

La recherche de la compétitivité-prix a souvent comme contrepartie la capacité limitée de s'adapter aux évolutions de la demande lorsque la fabrication est localisée à l'étranger. Cette organisation de la production peut impliquer des contraintes sensibles, en particulier dans

⁸ Voir Kinkel S., "Trends in production relocation and backshoring activities: Changing patterns in the course of the global economic crisis", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 32 Iss: 6, 2012.

le cas de la sous-traitance: des délais d'approvisionnement longs ; une taille des séries plus importante (pour rentabiliser l'acheminement par conteneur par exemple) ; une flexibilité moindre de la mise au point des produits, de la R&D à la production ; des problèmes de qualité et de perte de la maîtrise de la production ; des coûts élevés de transport, de stockage et de besoins en fonds de roulement. Ainsi, pour des produits dont l'approvisionnement repose sur une logistique contraignante et dont la fabrication est automatisable, la relocalisation peut se révéler clairement bénéfique.

La combinaison de logiques de compétitivité-prix et hors-prix a aussi été observée. Plusieurs cas de relocalisation font suite à des décisions d'entreprises privilégiant le groupement des différentes étapes du processus de production en France. Ce choix est souvent accompagné par l'automatisation permettant d'offrir des prix compétitifs en plus des avantages de la production de proximité. Une autre approche consiste à maintenir à l'étranger la production sujette à une concurrence par les prix forte et à établir en France la fabrication des produits les moins soumis à cette contrainte concurrentielle : segments haut de gamme, produits spécifiques demandant une technicité élevée ou bénéficiant de l'image du *Made in France*, produits sur mesure.

2.3. 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 la même nature a été retenue : l'enquête inclut des cas sans délocalisation initiale clairement identifiable. Trois schémas-types résument les différents parcours de relocalisation mis en évidence sur l'échantillon des 30 cas enquêtés: les relocalisations d'arbitrage, les relocalisations de retour et les relocalisations de développement compétitif. Deux observations communes à ces trois catégories ont été faites : d'une part, le rôle de déclencheur potentiel de décisions de relocalisation joué par 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).

2.3.1. 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 peuvent agir 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 des 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 établissement peut aussi influencer l'arbitrage au niveau du groupe, voire se révéler décisives lorsque les sites concurrents présentent des avantages comparables. L'origine de la production, la fabrication *Made in France*, ne semble, en revanche, pas constituer un avantage systématique sur le marché, à l'exception de certains produits destinés au consommateur final.

2.3.2. 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. Le retour en France de ces entreprises, des PME et des ETI, 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 Etats 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.

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 et les contraintes liés à l'éloignement géographique (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. Dans ces cas-là, la recherche de 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.

2.3.3. 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 concernent plus d'un tiers des 30 cas étudiés, des PME et des ETI. Elles indiquent que l'implantation à l'étranger peut représenter une étape nécessaire et positive dans le développement des entreprises françaises.

Le choix de produire à l'étranger dès le lancement de l'activité est motivé par deux facteurs : 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 étrangers 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 de départ 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, l'ancrage territorial des entreprises et de leurs dirigeants joue, le plus souvent, 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.

2.4. Les obstacles rencontrés lors de la relocalisation.

La relocalisation d'activités industrielles ne constitue pas toujours un processus simple et fluide. Sans entrer dans une liste exhaustive, certains obstacles rencontrés par les entreprises ont été mentionnés à plusieurs reprises, notamment le coût de travail jugé trop élevé en France. Mais d'autres points ont également été mis en avant. La complexité réglementaire a été 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 les ETI. Cette difficulté est amplifiée par la complexité des dispositifs de soutien : lourdeur des procédures, multiplicité des dispositifs et manque de coordination entre les différentes structures. Parmi les obstacles évoqués plus rarement, figurent les difficultés à trouver une main-d'œuvre qualifiée dans certaines filières et à 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.

3. Territoires et relocalisations : vulnérabilité et performances dans la mondialisation⁹

Une action publique sur le phénomène des délocalisations/relocalisations ne doit toutefois pas se limiter aux

entreprises. Les mouvements des activités industrielles affectent profondément les territoires concernés et les populations qui y habitent. Les zones d'emploi dépendant d'industries exposées à la mondialisation sont particulièrement vulnérables. Il est donc essentiel d'être capable de renforcer les avantages des territoires pour fixer durablement des segments stratégiques des chaînes de valeur et d'éviter de simplement attirer des productions volatiles. Pour identifier les zones fragiles et les zones dynamiques, une analyse novatrice de leurs caractéristiques productives a été développée.

Une analyse des situations et des dynamiques territoriales a été menée afin d'identifier des facteurs de « délocalisabilité » ou de « relocalisabilité », et de les rapporter aux caractéristiques propres des territoires, en termes de spécialisation sectorielle et de caractéristiques des emplois qu'ils accueillent. Cette étude est la première à proposer une mesure précise des déterminants du potentiel de relocalisation ou de réduction des délocalisations des secteurs d'activité industriels et des services de l'économie française à un niveau fin de la nomenclature des activités (en 700 produits) et au niveau territorial des 320 zones d'emplois.

3.1. Une typologie des activités industrielles

Une typologie des activités industrielles a été développée, basée sur les déterminants de localisation, permettant de caractériser le degré d'ancrage territorial des secteurs industriels, leurs potentiels de relocalisation ou de non délocalisation. La mesure de la spécialisation des territoires dans ces activités permet ensuite de caractériser les risques de fragilité ou les potentiels d'attractivité et de stabilité des activités territoriales. Afin de catégoriser chaque secteur industriel, un ensemble de critères économiques a été utilisé : coût du travail et productivité, degré d'automatisation (intensité capitaliste, taux d'investissement, part des fonctions associées aux tâches routinières), intensité en R&D, caractère pondéreux de la production, production à durée limitée de consommation, label territorial, positionnement en gamme (taux de valeur ajoutée, taux d'exportation). Une analyse en composantes principales (voir encadré) menée sur ces variables a permis de dégager quatre classes de secteurs industriels.

Encadré. La typologie des secteurs d'activité selon le degré de délocalisabilité

Cette typologie est construite en deux étapes : la détermination des classes de secteurs ; leur mise en relation avec la délocalisabilité.

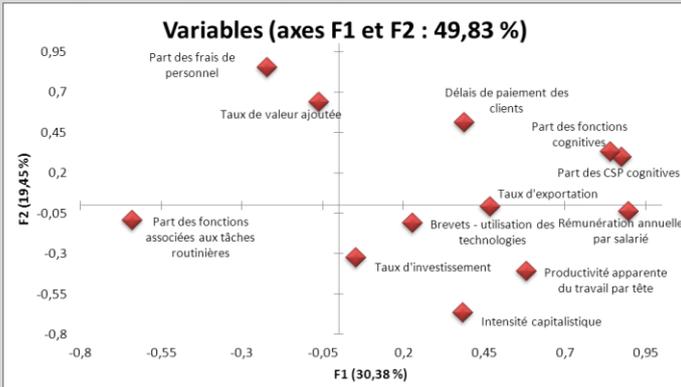
L'analyse de données pour déterminer les classes de secteurs

La première étape de la construction de la typologie des secteurs manufacturiers est la réalisation d'une analyse en composantes principales des variables correspondant aux déterminants de la localisation des activités industrielles présentés dans la partie 2.2.

Le premier axe factoriel oppose les secteurs dans lesquels la part des fonctions associées aux tâches routinières est importante, à ceux caractérisés par une part significative des fonctions de conception, par la forte présence des catégories socio-professionnelles cadres et professions intellectuelles (appelées dans le graphique 1 CSP cognitives) et par des rémunérations élevées du personnel. Le second axe factoriel sépare, d'une part, les activités impliquant à la fois des frais du personnel importants et un taux de valeur ajoutée élevé et, d'autre part, celles présentant une intensité capitaliste élevée.

⁹ Cette dimension de l'étude a fait l'objet d'un travail spécifique mené sous la direction de E.M. Mouhoud avec Luis Miotti, Hugues Jennequin, Sébastien Dupuch et Milena Gradeva.

Graphique 1
Analyse en composantes principales, résultats sur les variables



La typologie a été réalisée à partir des coordonnées des observations (les secteurs industriels) sur 6 axes significatifs (85,4 % de la variance cumulée). Quatre classes de secteurs industriels se dégagent. Une série de variables de délocalisabilité permet d'identifier les caractéristiques des secteurs selon le type de rapport à la délocalisation. Il s'agit ici de la délocalisation verticale (fragmentation de la chaîne de valeur) et non horizontale (accès aux marchés étrangers par les investissements directs à l'étranger). Un secteur peut avoir un caractère fortement délocalisable ou faiblement délocalisable en fonction des variables présentées précédemment.

Contrôler la typologie par la présomption de délocalisation effective

La typologie établie, l'étape suivante de l'analyse est d'identifier les comportements de délocalisation de ces groupes de secteurs. Une démarche très similaire à celle appliquée au niveau des établissements par Aubert et Sillard (2005) pour construire une variable de présomption de délocalisation effective a été adoptée. Ces auteurs ont considéré qu'il existe une présomption de délocalisation lorsqu'une forte réduction des effectifs (au moins 25% des effectifs initiaux) est accompagnée par une augmentation des importations proportionnée à la production arrêtée en France.

Travaillant au niveau sectoriel dans le cadre de l'étude présentée, il s'agit d'étudier les variations simultanées des taux des importations, de l'emploi non-qualifié et de l'emploi total ainsi que le taux de sous-traitance des secteurs industriels. Les données utilisées proviennent de la base ESANE 2008 et 2010. Pour construire la variable Présomption de délocalisation effective, une analyse en composantes principales sur ces quatre variables indicatrices des délocalisations a été effectuée. Les résultats de l'analyse confirment en effet une corrélation négative, entre d'une part, l'évolution positive de l'emploi total et, d'autre part, les évolutions positives des importations, de l'emploi de production peu qualifié et le taux de sous-traitance élevé dans le secteur.

La nouvelle variable Présomption de délocalisation effective est construite à partir du premier axe factoriel. Elle représente une mesure reflétant la propension à délocaliser dans l'industrie. La variable Présomption de délocalisation effective est, par construction, une variable centrée dont les valeurs négatives indiquent une propension à délocaliser élevée et les valeurs positives une propension à délocaliser faible. Les caractéristiques des quatre classes de secteurs ont été mises en relation avec cette variable de présomption de délocalisation. Les secteurs de la classe 1 et ceux de la classe 2 présentent une corrélation positive avec la probabilité de ne pas être délocalisés à l'inverse de ceux des classes 3 et 4 qui présentent une corrélation négative avec la variable de délocalisation.

Enfin, pour estimer la propension à la délocalisation par l'appartenance à l'une des quatre classes de secteurs, une estimation logit simple a été réalisée avec la Présomption de délocalisation effective comme variable dépendante et les classes de secteurs industriels comme variables explicatives.

Les résultats de la régression permettent d'obtenir la probabilité de non-délocalisation de chaque classe de secteurs. Les secteurs de classe 1 et de classe 2 paraissent comme assez ancrés sur le territoire et les mouvements de délocalisation y sont faibles. En revanche, les secteurs des classes 3 et 4 présentent une probabilité de délocaliser plus forte. Ces résultats sont en accord avec les caractéristiques des groupes de secteurs mises en évidence dans la typologie. En d'autres termes, les secteurs des classes 1 et 2 présentent moins de risques de connaître des phénomènes de délocalisation que ceux des classes 3 et 4 fortement délocalisables.

En outre, l'analyse tient compte du caractère plus ou moins pondéreux et volumineux des activités, facteur de non délocalisabilité ou de relocalisabilité. Toutes les activités de la nomenclature sont classées suivant le caractère jugé pondéreux de leur production selon un gradient en quatre niveaux : biens légers et souples, biens légers ou souples, biens lourds ou volumineux, biens lourds et volumineux, en mobilisant les données disponibles. Une typologie industrielle a été reconstruite ensuite en adoptant la même méthode que précédemment mais en ajoutant cette variable et en comparant les résultats obtenus.

Les secteurs de la classe 1 (Secteurs domestiques peu délocalisables) présentent des taux d'investissement supérieurs à la moyenne industrielle et une très faible exposition aux variables de délocalisabilité antérieurement analysées : des coûts du travail, des rémunérations par salarié plus faibles que la moyenne. Ce sont des secteurs faiblement intensifs en connaissance (parts des CSP et des fonctions intellectuelles plus faibles que la moyenne) dont le taux de valeur ajoutée est également plus faible que la moyenne. Les deux variables qui approximent la contrainte de proximité, délais de paiement et taux d'exportation, sont aussi plus faibles que la moyenne. On y trouve des secteurs pondéreux, des secteurs contraints par la proximité de la demande – agroalimentaire - et plutôt tournés vers le marché domestique.

Les secteurs de la classe 2 (Secteurs exportateurs peu délocalisables) présentent une intensité capitalistique et une productivité apparente du travail très marquées, une importance des CSP cognitives, peu de présence de tâches routinières, des taux d'exportation élevés et sont tournés vers l'innovation (brevets). Il s'agit de secteurs peu exposés à la délocalisabilité et performants à l'exportation. On y trouve des secteurs plutôt pondéreux, des secteurs appartenant à la chimie, à l'aluminium, à la métallurgie, à la construction de véhicules automobiles...

Les secteurs de la classe 3 (Secteurs à délocalisations défensives) rassemblent ceux qui sont davantage exposés aux variables de délocalisabilité verticale : coût du travail plus élevé, productivité du travail faible, prépondérance des tâches routinières, faible présence des CSP et des fonctions cognitives, taux d'investissement et intensité capitalistique inférieurs à la moyenne. Le taux de valeur ajoutée est plus élevé dans la mesure où ce sont plutôt les phases d'assemblage qui seraient délocalisées ce qui est cohérent avec la faiblesse du taux d'exportation. Bref, ce sont des secteurs plutôt tayloriens et délocalisables, tels l'habillement et le textile.

Les secteurs de la classe 4 (Secteurs à délocalisations offensives) présentent des caractéristiques inverses de ceux de la classe 3 : plutôt internationalisés avec un taux d'exportation élevé et des variables de compétitivité hors coûts (professions intellectuelles, travail qualifié, fonctions cognitives, ...) plus importantes que la moyenne. Ils sont moins concernés par la présence de tâches routinières même si le coût du travail y est aussi relativement important. On y trouve les secteurs de l'aéronautique, de l'électronique, du luxe et de la parfumerie...

A partir de la typologie ainsi établie, l'analyse a cherché à identifier les comportements de délocalisation de ces groupes de secteurs. La démarche adoptée est très similaire à celle appliquée au niveau des établissements par Aubert et Sillard (2005) pour construire une variable de présomption de délocalisation effective. Dans leur étude, ces auteurs ont considéré qu'il existe une présomption de délocalisation lorsqu'une forte réduction des effectifs (au moins 25% des effectifs initiaux) est accompagnée par une augmentation des importations proportionnée à la production arrêtée en France. On peut donc à la fois construire un indice de vulnérabilité des territoires face à la délocalisabilité mais aussi de potentiel de performances.

3.2. La mesure de la spécialisation des territoires

La mesure de la spécialisation des territoires dans des activités appartenant à chacune de ces quatre classes permet de caractériser les risques de fragilité ou les potentiels d'attractivité et de relocalisation des activités territoriales. D'autres variables renseignent sur la fragilité des zones d'emploi : la part des fonctions concrètes, la part des tâches routinières et la part des emplois dans les secteurs jugés délocalisables (secteurs industriels à délocalisations défensives, à délocalisations offensives, de services associés à des fonctions support). Enfin, des variables indiquent les opportunités existant pour les territoires. Celles-ci ont trait à la présence, soit de l'action publique sur le territoire au travers des pôles de compétitivité ou de services collectifs, soit d'activités innovantes au travers des services cognitifs ou des fonctions d'innovation contenues dans les activités économiques.

La combinaison de l'ensemble des informations permet (par une analyse en composantes principales) d'identifier six catégories de territoires (un territoire étant une zone d'emploi, au sens de l'Insee). Trois catégories de territoires sont spécialisées principalement dans les secteurs industriels et trois autres catégories sont spécialisées principalement dans des activités de services :

3 types de zones ou territoires industriels :

- de performance extérieure
- en territoire rural
- mono-spécialisées

3 types de zones de services :

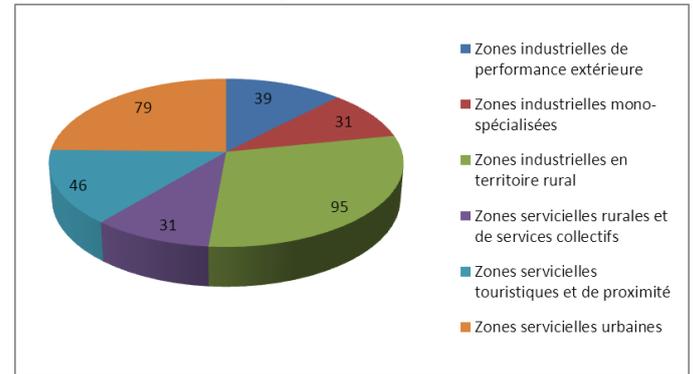
- rurales de services collectifs
- touristiques et de proximité
- urbaines de services de la connaissance

La répartition du nombre de zones d'emplois et du nombre d'emplois dans chaque type de zones laissent entrevoir des résultats relativement optimistes (graphiques 2a et 2b) : seules 31 zones d'emplois sur 321, représentant un peu plus d'un million d'emplois soit environ 4 % de l'emploi total, sont des zones industrielles mono-spécialisées et vulnérables. A contrario, la plupart des emplois (plus de 16 millions) se trouvent dans les zones urbaines de services de la connaissance qui sont au nombre de 79, et les zones industrielles en territoire rural, les plus nombreuses (95), accueillant plus de 3,7 millions d'emplois. Les zones industrielles de performance extérieure sont aussi plus nombreuses (39) que les zones industrielles mono-spécialisées et abritent plus de 2 millions d'emplois. Ce constat est plutôt rassurant. Cependant, si les zones d'emplois qui abritent des secteurs vulnérables sont moins nombreuses et représentent une part d'emplois plus faible, c'est aussi parce que ce sont celles qui ont subi les pertes les plus importantes durant les quinze dernières années.

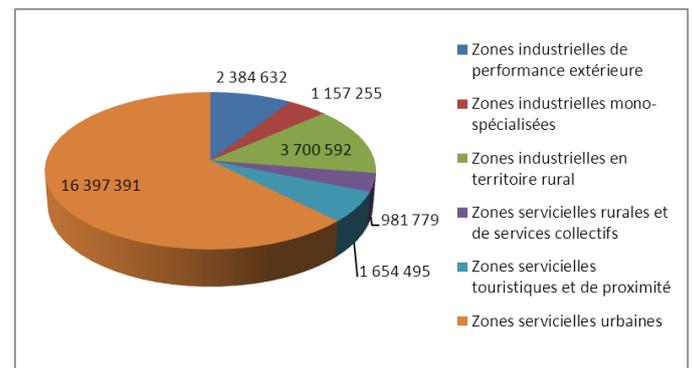
Les potentiels de relocalisation des territoires français résident

prioritairement dans les zones dites « de performance extérieure » et les « zones urbaines de services de la connaissance ». La carte du graphique 3 présente la répartition des territoires (les zones d'emploi) entre les six catégories identifiées. Il est intéressant d'examiner, et la carte le montre également, comment les 107 cas de relocalisation observés jusqu'à présent se répartissent entre ces territoires (Graphique 3).

Graphique 2a
Répartition du nombre de « zones d'emploi » selon les six catégories de territoires ou de zones



Graphique 2b
Répartition du nombre d'emplois selon les six catégories de territoires ou de zones

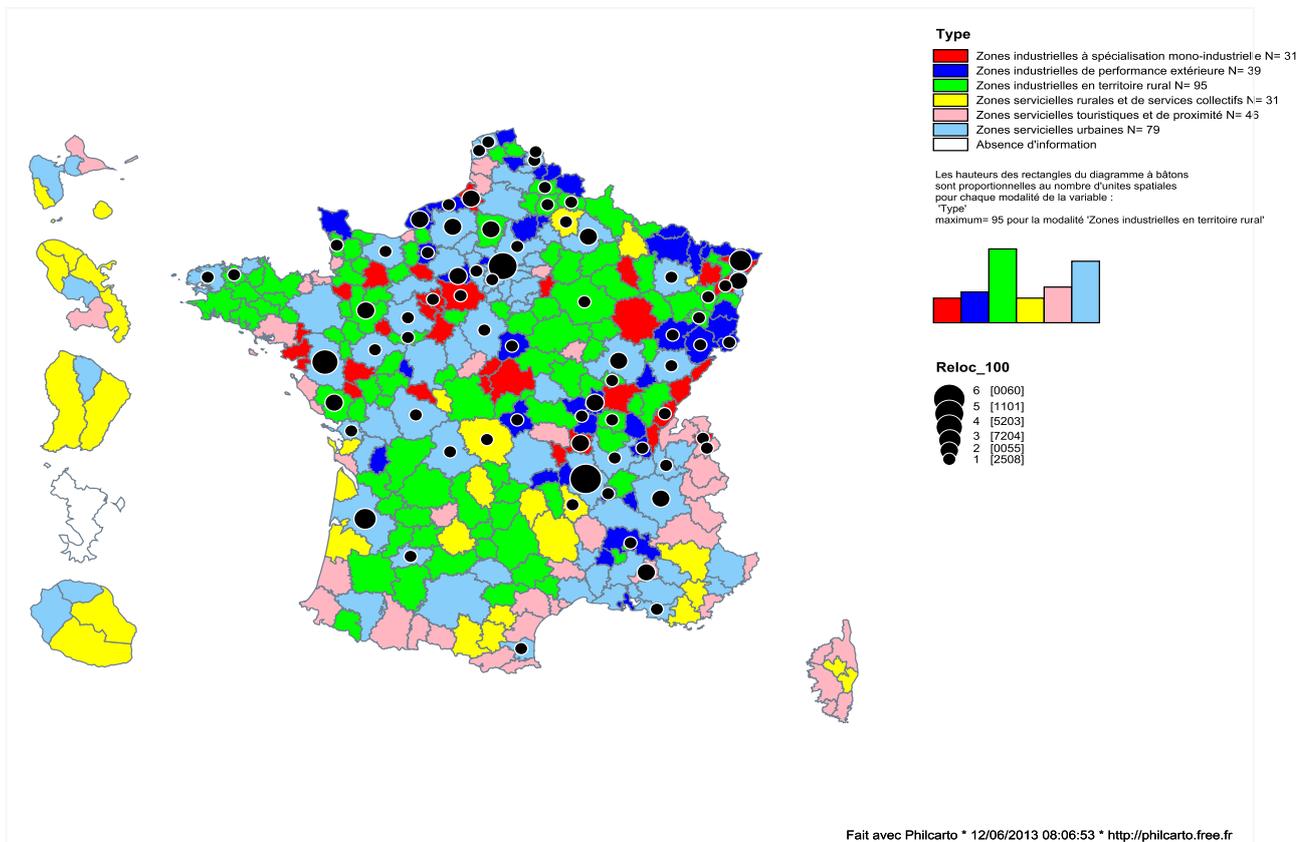


De cette analyse territoriale, on peut tirer essentiellement trois « leçons » :

- il y a en France des territoires dynamiques qui innovent, exportent et importent ; ils sont positivement immergés dans la mondialisation ;
- les relocalisations sont proches des zones intenses en services cognitifs (recherche mais aussi design, publicité, etc.), soit qu'elles y opèrent directement, ou qu'elles s'implantent dans un territoire qui leur est connecté ;
- l'attractivité (ou la compétitivité) des territoires ne peut plus être analysée de manière isolée : elle est nourrie par les performances des territoires de performance extérieure qui mobilisent autour d'eux les atouts des territoires industriels et de services dynamiques. Il faut penser ces territoires comme offreurs d'écosystèmes créatifs et productifs, propices à l'innovation, à l'excellence productive et à l'agilité dans les repositionnements en gamme des produits.

Cette analyse enseigne également sur le sens à donner aux politiques de soutien aux territoires (du plus défensif au plus offensif) :

Graphique 3
Les 100 cas de relocalisation dans les 6 catégories de territoires (zones d'emploi)



- surveiller les zones industrielles mono-spécialisées et y construire une anticipation des mutations et des reconversions qui s'y annoncent (politiques de formation, orientation, reconversion des salariés) ;
- ne pas se contenter des relocalisations de retour car elles sont intrinsèquement volatiles ;
- favoriser la transition des zones industrielles en territoires ruraux en zones industrielles de performance extérieure, en œuvrant en faveur de leur connexion active avec les zones servicielles urbaines ;
- favoriser les relocalisations de développement compétitif dans les zones industrielles de performance extérieure et dans les zones servicielles urbaines.

Au-delà de leur exposition passive aux conséquences de la mondialisation, les territoires ont un rôle actif à jouer, dans la construction d'avantages compétitifs collectifs, au service de leur industrie, et dans leur mise en tension.

Mais cette construction doit s'opérer en logique de connexion avec les territoires mieux dotés qu'eux, soit en services cognitifs et fonctions créatives (pour les territoires productifs), soit en capacités et savoir-faire productifs (pour les territoires de services cognitifs). Ainsi, les territoires seront plus nombreux à pouvoir se développer en écosystèmes intégrés, performants et solidaires.

Conclusion

Si l'« hypermondialisation » de la finance se poursuit en l'absence de régulations étatiques réelles, celle de l'industrie et des services est entrée dans une phase inédite de complexification : des mouvements de délocalisation coexistent avec des relocalisations partielles. Les relocalisations ne sont pas à comprendre seulement comme le retour pur et simple d'entreprises ayant préalablement délocalisé. Ces relocalisations de retour, en épousant une logique de réduction des coûts par l'automatisation ou de réponse à l'échec des délocalisations, n'ont pas une pérennité garantie. Plus prometteur est de travailler à la diminution des facteurs incitatifs à la délocalisation et de concentrer les efforts sur les relocalisations de développement compétitif. La politique industrielle doit donc viser deux objectifs distincts : l'innovation et le développement technologique; le renforcement des territoires par l'anticipation des chocs et la concentration des aides sur les travailleurs vulnérables et les infrastructures locales.

Les subventions aux entreprises, à la suite de restructurations, ont souvent pour effet de verrouiller le territoire dans ses difficultés au lieu de l'aider à se diversifier. Les aides se concentrent sur les entreprises « mobiles » et laissent de côté les « immobiles », c'est-à-dire les hommes et les femmes qui vivent sur les territoires, vulnérables à la mondialisation et à la délocalisation. Une action volontariste de l'Etat doit davantage viser les facteurs de production : le travail, sa formation, la recherche et l'innovation, sources de reconquête d'avantages compétitifs par rapport aux pays bas salaires et donc de relocalisation dans les territoires français et européens.