

Face aux délocalisations, quelle politique économique en France ?

Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak. Face aux délocalisations, quelle politique économique en France?. Revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po, 2005, pp.161 - 192. hal-01020819v2

HAL Id: hal-01020819

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01020819v2>

Submitted on 27 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



FACE AUX DÉLOCALISATIONS, QUELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE EN FRANCE? *

Catherine Mathieu

Département analyse et prévision de l'OFCE

Henri Sterdyniak

Département économie de la mondialisation de l'OFCE

L'impact des délocalisations des activités productives sur l'emploi des pays du Nord est revenu au cœur du débat de politique économique en 2004, en France comme en Europe. Il y a une douzaine d'années, le débat portait en France sur la politique à suivre face à la délocalisation des industries traditionnelles fortement intensives en main-d'œuvre vers les pays d'Asie en développement rapide. La délocalisation menace maintenant tant des secteurs industriels plus qualifiés (comme l'automobile) que les services aux entreprises. À la menace des délocalisations vers des pays d'Asie, s'est ajoutée celle vers les pays d'Europe centrale et orientale.

La première partie de cet article discute de l'impact des délocalisations sur l'emploi dans les pays européens et de la nécessité d'une réponse de politique économique. La deuxième partie présente les stratégies visant à restaurer l'attractivité de la France en se rapprochant du modèle libéral. La troisième partie analyse la stratégie de sortie par le haut qui, conformément à l'Agenda de Lisbonne, vise à restaurer la croissance et la compétitivité européennes en favorisant globalement l'éducation, la recherche et l'innovation. La quatrième partie est consacrée aux propositions visant à promouvoir spécifiquement des secteurs et des entreprises innovantes. La cinquième partie analyse les mesures prises en faveur de l'emploi non qualifié (réduction de cotisations employeurs, TVA sociale, aides spécifiques aux secteurs de main-d'œuvre). La sixième partie discute des mesures fiscales qui pourraient réduire les délocalisations. La septième partie présente et discute les mesures prises par le gouvernement français dans le budget 2005. La dernière partie conclut en replaçant la stratégie française dans un contexte européen: l'harmonisation fiscale et sociale peut-elle nous aider? Faut-il une stratégie française ou une stratégie européenne?

* Cet article est une version remaniée de « International relocation and deindustrialisation: some French perspectives », Annexe 5, Rapport EUROFRAME-EFN, réalisé pour la Commission européenne, printemps 2005, disponible sur <http://www.euroframe.org>

catherine.mathieu@ofce.sciences-po.fr
sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

Dans le débat public, les délocalisations sont souvent entendues dans un sens étroit: la fermeture d'un établissement dans un pays industriel développé par une entreprise qui ouvre en même temps un établissement dans un pays émergent à bas salaires (PEBS) pour fournir les mêmes clients. Si ce genre d'événement cristallise l'attention des médias et de l'opinion publique, il est relativement rare, du moins dans sa forme pure. Nous utiliserons ici ce terme dans un sens plus large, qui inclut:

— Le transfert par une entreprise du Nord de toutes ou partie de ses activités productives d'un pays du Nord vers un pays à bas salaire; l'entreprise pouvant soit créer un nouvel établissement, soit avoir recours à un sous-traitant.

— Le choix d'une entreprise du Nord d'installer une nouvelle unité de production dans le Sud, alors qu'elle aurait pu l'installer dans un pays du Nord et que cette unité fournit essentiellement les pays du Nord.

— Le choix d'une entreprise du Nord de remplacer un sous-traitant du Nord par un fournisseur d'un PEBS pour ses achats intermédiaires.

— Le choix d'une entreprise commerciale du Nord de remplacer un fournisseur installé dans un pays du Nord par un fournisseur installé dans un pays du Sud.

Par contre, ne font pas partie du phénomène étudié, les investissements dans les pays du Sud qui ont essentiellement pour but de fournir les marchés du Sud.

Dans un premier temps, les délocalisations sont induites par des entreprises des pays du Nord, qui cherchent à produire ou à s'approvisionner à moindre coût, à faire des gains de compétitivité et de rentabilité. Elles installent des usines, ou font appel à des sous-traitants dans les pays du Sud. Grâce à la faiblesse des salaires qu'elles versent ou aux bas prix auxquels elles achètent les produits des PEBS, l'essentiel de la valeur ajoutée est appropriée par les entreprises du Nord. Puis, progressivement, les entreprises des PEBS s'approprient la technologie, constituent des réseaux de distribution et deviennent autonomes. Elles deviennent capables de supplanter les entreprises du Nord sur le marché des PEBS, puis dans les pays tiers et enfin dans les pays du Nord eux-mêmes. La question des délocalisations se dissout alors dans celle, plus générale, de la division internationale du travail (DIT).

Nous aborderons la question de la localisation internationale des activités du point de vue de la politique économique française, ou plus généralement européenne. Le débat actuel reprend, d'une certaine façon, celui qui a eu lieu en France il y a une douzaine d'années et qui

portait alors sur la politique à suivre face à la délocalisation des industries traditionnelles fortement intensives en main-d'œuvre (textile, cuir, chaussure, électronique grand public) vers les pays asiatiques en développement rapide. À cette époque, plusieurs hommes politiques avaient proposé des mesures visant à freiner les délocalisations (par exemple, Arthuis, 1993). Ces mesures consistaient à abaisser les cotisations sociales sur le travail non qualifié, à introduire une TVA sociale, à imposer aux pays asiatiques d'apprécier leur taux de change (Lafay, 1994), à leur imposer des normes sociales, à faire peser des droits compensateurs sur les importations des pays à bas salaires (Lauré, 1993, et, pour un point de vue critique, Mathieu et Sterdyniak, 1994).

L'impact des délocalisations des activités productives sur l'emploi des pays du Nord est revenu au cœur du débat de politique économique en 2004, en France comme en Europe. La conjoncture de l'emploi est relativement similaire à celle d'il y a dix ans : le taux de chômage stagne à un haut niveau alors que la politique économique semble impuissante à relancer la croissance. Plusieurs rapports ont été publiés : Grignon (2004), Roustan (2004), Beffa (2004), Fontagné et Lorenzi (2004). La loi de finances pour 2005 a mis en place plusieurs mesures visant à lutter contre les délocalisations, soit en subventionnant des entreprises susceptibles de délocaliser leurs activités ou acceptant de revenir en France, soit en subventionnant des secteurs innovants. Au cours des dernières années, le débat s'est déplacé : la délocalisation menace maintenant tant des secteurs industriels plus qualifiés (comme l'automobile) que les services aux entreprises. À la menace des délocalisations vers des pays d'Asie en développement, s'est ajoutée celle vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : si les salaires y sont plus élevés qu'en Asie en développement (tableau 1), les PECO bénéficient d'un avantage en termes de proximité géographique auquel s'ajoute, avec l'entrée dans l'UE, un avantage institutionnel en termes de sécurité juridique, ainsi qu'une stabilité politique et sociale. La priorité de la politique économique n'est plus tant de sauvegarder l'emploi non qualifié dans les industries traditionnelles que de restaurer l'attractivité de la France, de soutenir les industries de pointe et de créer des emplois dans les services abrités.

La première partie de cet article discute de l'impact des délocalisations sur l'emploi dans les pays européens et de la nécessité d'une réponse de politique économique. La deuxième partie présente les stratégies visant à restaurer l'attractivité de la France en se rapprochant du modèle libéral. La troisième partie analyse la stratégie de sortie par le haut qui, conformément à l'Agenda de Lisbonne, vise à restaurer la croissance et la compétitivité européennes en favorisant globalement l'éducation, la recherche et l'innovation. La quatrième partie est consacrée aux propositions visant à promouvoir spécifiquement des secteurs et des entreprises innovantes. La cinquième partie analyse les

mesures en faveur de l'emploi non qualifié (réduction de cotisations employeurs, TVA sociale, aides spécifiques aux secteurs de main-d'œuvre). La sixième partie discute les mesures fiscales qui pourraient réduire les délocalisations. La septième partie présente et discute les mesures prises par le gouvernement français dans le budget 2005. La dernière partie conclut en replaçant la stratégie française dans un contexte européen: l'harmonisation fiscale et sociale peut-elle nous aider? Faut-il une stratégie française ou une stratégie européenne?

1. Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière

En dollars par heure

| | 2003 |
|--------------------|----------|
| États-Unis | 22,0 |
| UE 15 | 24,0 |
| France | 21,1 |
| Allemagne | 29,9 |
| Royaume-Uni | 20,4 |
| Italie | 18,3 |
| Espagne | 15,0 |
| Pologne | 5,4 * |
| Hongrie | 6,0 * |
| République tchèque | 4,7 |
| Japon | 20,1 |
| Corée du Sud | 10,3 |
| Taiwan | 5,8 |
| Sri Lanka | 0,49 ** |
| Chine | 0,64 *** |
| Mexique | 2,5 |
| Brésil | 2,7 |

* Chiffres mis à jour par les auteurs à partir d'Eurostat ; ** En 2002 ; *** Selon *Business Week*.
Sources : BLS, novembre 2004.

I. Délocalisations, emplois et réponses de politique économique

L'émergence des PEBS dans le commerce international a huit principaux effets sur les pays du Nord:

1) Les exportateurs des PEBS gagnent rapidement des parts de marché dans les pays du Nord, particulièrement pour des marchandises dont la production exige une proportion élevée de main-d'œuvre non qualifiée. Dans un premier stade, cette hausse s'effectue essentiellement par trois canaux: certaines entreprises du Nord choisissent de délocaliser une partie de leur production dans le Sud; elles choisissent d'avoir

recours à des sous-traitants du Sud ; les distributeurs des pays du Nord choisissent de s'approvisionner dans les pays du Sud. Dans un second temps, les entreprises du Sud s'émancipent et cherchent à contrôler le processus de production, puis de distribution.

2) Les produits des PEBS évincent ceux des pays du Nord sur les marchés tiers, particulièrement pour des marchandises exigeant une proportion élevée de main-d'œuvre non qualifiée.

3) Les entreprises du Nord réagissent en mécanisant leurs processus de production, ceci provoque des gains de productivité du travail, donc une réduction de l'emploi des salariés non qualifiés.

4) Les pays du Sud augmentent leurs importations en provenance des pays du Nord de produits intensifs en capital ou en travail qualifié, en particulier de biens d'équipement.

5) Les bas prix des marchandises produites au Sud réduisent le niveau des prix à la consommation dans les pays du Nord et augmentent le pouvoir d'achat des ménages de ces pays. Toutefois, compte tenu de l'indexation des salaires sur les prix, une partie des gains bénéficie aux entreprises, qui profitent également de la baisse des prix de leurs consommations intermédiaires.

6) L'affaiblissement de la demande de travail en ouvriers non qualifiés et les menaces de délocalisation exercent une pression à la baisse sur les salaires des ouvriers non qualifiés. Selon le fonctionnement du marché du travail, leurs salaires diminuent (ce qui augmente les inégalités et pèse sur la consommation) ou sont maintenus (ce qui contribue à la hausse du chômage). Selon les pays, des mesures sociales seront introduites, ou pas, pour réduire cette hausse des inégalités.

7) Les entreprises du Nord essayent de profiter de la croissance rapide des pays du Sud, y concentrent leurs plans de développement et investissent moins dans les pays du Nord.

8) Les mouvements de capitaux vers les pays du Sud et le revenu de leurs exportations devraient mener à une appréciation du taux de change des pays du Sud, à moins d'une hausse importante de leurs importations, en particulier de biens d'équipement. Cette appréciation de leur taux de change est un des mécanismes qui assurent le rattrapage du pouvoir d'achat des pays du Sud. Elle devrait théoriquement limiter les phénomènes de délocalisation. Toutefois les pays du Sud peuvent éviter cette appréciation en accumulant des réserves de devises étrangères, comme le fait la Chine actuellement. La stratégie de change des pays du Sud est donc un arbitrage délicat entre le maintien d'un bas taux de change, qui renforce leur compétitivité et leur croissance, favorise des entrées de capitaux productifs, mais peut induire des tensions inflationnistes ; la nécessité d'importer des biens d'équipement qui dégrade à court terme leur balance commerciale ; et la tendance

structurelle à l'appréciation du taux de change réel, qui permet d'enregistrer des gains de pouvoir d'achat. Pour un pays en croissance rapide, avec un important réservoir de main-d'œuvre inemployée, la notion de taux de change d'équilibre n'a guère de sens.

La transformation actuelle de la DIT peut être vue sous deux angles. D'un côté, elle permet l'émergence rapide de pays pauvres qui réussissent progressivement à s'insérer dans l'économie mondiale, en utilisant leurs avantages spécifiques, c'est-à-dire initialement le bas niveau de salaire de leur main-d'œuvre. Ce fut d'abord le cas des quatre dragons: Corée du sud, Hong-Kong, Singapour, Taiwan; puis des tigres asiatiques: Malaisie, Indonésie, Philippines, Thaïlande et de l'Île Maurice; puis du Vietnam, du Laos, du Cambodge; enfin, plus récemment et avec une taille économique nettement plus élevée, la Chine et l'Inde (tableau 2). À proximité de l'Europe, les pays du Maghreb (Tunisie, Maroc) ont des coûts du travail plus élevés que ces nouveaux pays émergents, mais des coûts de transport plus faibles tandis que les PECO offrent de nouvelles possibilités aux entreprises, bénéficiant d'une forte sécurité juridique, d'une certaine stabilité politique et sociale et d'un marché porteur. La stratégie d'insertion dans la DIT n'est gagnante que si les pays du Sud réussissent à fournir aux firmes multinationales (FMN) ce qu'elles exigent: stabilités politique et sociale; sécurité juridique; main-d'œuvre éduquée, productive, disciplinée; infrastructures publiques (transports, télécommunications).

Par rapport à une croissance en autarcie, l'ouverture permet de réduire les efforts à effectuer pour le développement. L'afflux de capitaux étrangers permet d'obtenir plus rapidement une forte productivité du travail, sans avoir à passer par la phase délicate de fort taux d'épargne dans un pays pauvre; le pays émergent peut rapidement accéder à des techniques modernes en achetant des machines grâce aux gains, passés ou escomptés, de ses exportations. Les couches dominantes voient rapidement l'intérêt d'investir de façon productive dans leur pays plutôt que sur les marchés financiers des pays développés. La sécurité juridique, la lutte contre la corruption, l'effort d'éducation et la construction d'infrastructures sont rapidement récompensés par l'afflux de capitaux productifs. Le pays peut se mobiliser pour son développement et cette mobilisation est rapidement rentable. Aussi, toute fermeture des marchés du Nord apparaît-elle comme une mauvaise action contre le développement.

Sous un autre angle, le processus de DIT correspond à la stratégie des firmes multinationales (FMN). Les globalisations commerciale et productive, marquées par la liberté de circulation des biens et des capitaux, la réduction des coûts de transport et la suppression des délais de communication, permettent aux entreprises d'organiser leurs processus de gestion, d'innovation, de production et de distribution à l'échelle mondiale. Les FMN sont incitées à revoir leur

organisation de façon à dégager des tâches de production qui pourront être effectuées dans les PEBS par une filiale ou un sous-traitant. De même, les localisations des centres de recherche, du siège social, des filiales de distribution peuvent être remises en question. De ce fait, tous les pays sont mis en concurrence, en tant que lieu d'installation de chacun des éléments du processus de production. Chaque pays, chaque catégorie de travailleurs subissent donc une double concurrence: celle de pays relativement similaires et celle de pays totalement différents. Les pays qui n'assurent pas aux entreprises le niveau requis de rentabilité sont mis à l'index comme non attractifs.

2. La croissance des pays émergents

Taux de croissance annuel moyen en %, 1990-2003

| | PIB | Production manufacturière |
|-------------------------|-----|---------------------------|
| <i>Asie</i> | | |
| Bangladesh | 4,9 | 6,8 |
| Cambodge | 6,5 | 17,4 |
| Chine | 9,6 | 11,7 |
| Corée du Sud | 5,5 | 7,4 |
| Inde | 5,9 | 6,5 |
| Laos | 6,3 | 11,1 |
| Malaisie | 5,9 | 7,9 |
| Myanmar | 7,4 | 10,5 |
| Népal | 4,6 | 6,7 |
| Singapour | 6,3 | 6,7 |
| Sri Lanka | 4,7 | 5,8 |
| Vietnam | 7,5 | 11,2 |
| <i>Amérique latine</i> | | |
| Chili | 5,6 | 5,1 |
| Costa Rica | 4,8 | 5,6 |
| République dominicaine | 5,8 | 6,1 |
| <i>Afrique</i> | | |
| Bénin | 5,0 | 6,0 |
| Ile Maurice | 5,2 | 5,0 |
| Mozambique | 7,0 | 18,1 |
| Ouganda | 6,8 | 12,3 |
| Tunisie | 4,6 | 4,6 |
| <i>Europe</i> | | |
| Irlande | 7,7 | n.d. |
| <i>Pour comparaison</i> | | |
| Japon | 1,2 | 0,7 |
| Etats-Unis | 3,3 | 3,9 |
| Royaume-Uni | 2,7 | 1,1 |
| Zone euro | 2,0 | 1,6 |

Source : Banque mondiale.

Les travailleurs qui ont réussi à obtenir des salaires, des conditions de travail *trop* avantageuses voient ces avantages remis en cause au profit de travailleurs moins exigeants: ils doivent choisir entre renoncer à leurs avantages ou devenir chômeurs. La délocalisation fait des gagnants et des perdants.

Ce mouvement a d'abord concerné des secteurs industriels entiers: habillement-cuir, textile, jouet, équipement du foyer, industries électriques et électroniques. Grâce à Internet, il est maintenant susceptible de s'étendre à des secteurs de services aux entreprises comme la comptabilité, la gestion des achats, des ventes, des stocks, la programmation informatique, ou à des secteurs de services aux particuliers, comme les centres d'appels. Si la France est quelque peu protégée par sa langue¹, les entreprises françaises subiront une concurrence accrue d'entreprises anglo-saxonnes dont le coût sera réduit par leur délocalisation en Inde. Les travailleurs des secteurs de services voient la délocalisation s'ajouter au progrès technique pour faire disparaître leurs emplois. Là où jadis des guichetiers vendaient des tickets, les clients passeront demain des ordres par Internet et obtiendront des informations plus spécifiques de centres d'appels situés dans un PEBS.

Pour chaque entreprise, la délocalisation apparaît comme une nécessité pour réduire ses coûts et préserver sa compétitivité. Délocaliser une partie de la production permet de produire à un coût plus faible; les entreprises qui s'y refusent ne sont plus concurrentielles. Les sociétés doivent réorganiser leur production, en conservant dans leur pays d'origine uniquement le cœur de leur activité, qui emploie des salariés peu nombreux mais très qualifiés, en externalisant certaines activités vers des sous-traitants du pays d'origine (lesquels emploient souvent des travailleurs immigrés fraîchement arrivés et moins exigeants) et en achetant une part importante de leurs consommations intermédiaires dans un PEBS. Ce nouveau modèle serait la seule façon de protéger une partie des emplois en Europe: les entreprises restant en Europe doivent se concentrer dans les secteurs à forte valeur ajoutée.

Considérons deux entreprises de textile, A et B, qui emploient chacune en France 100 salariés qualifiés pour des tâches de conception et de marketing et 1000 ouvrières de production. L'entreprise B s'installe en Chine, ce qui lui permet de diviser par deux son coût de production initial. L'entreprise A reste en France et fait faillite. L'entreprise B récupère le marché de l'entreprise A et aura alors besoin de 200 travailleurs qualifiés en France. Notons que les 1000 emplois perdus par A ne seront pas comptés comme des emplois délocalisés au sens strict et que B pourra prétendre que la délocalisation lui a permis

1. Encore que certaines entreprises françaises peuvent choisir d'adopter l'anglais comme langue de travail.

de créer 100 emplois qualifiés. Sinon, A est *contrainte* de délocaliser. Bien sûr, les économies de coûts réalisées par les deux entreprises ne nous disent rien sur la rentabilité sociale de l'opération.

Globalement, la possibilité de l'échange avec des PEBS est équivalente à une forme de progrès technique. L'économie a besoin de moins de travailleurs non qualifiés et de plus de travailleurs qualifiés, ce qui est favorable si ce mouvement accompagne la croissance de la qualification de la main-d'œuvre. La productivité globale de l'économie nationale augmente, ce qui peut être bénéfique à chacun. Toutefois, l'impact de l'émergence des pays du Sud sur l'emploi dans le Nord ne doit pas seulement être considéré dans une perspective de longue durée, mais également dans une perspective de court terme. L'appareil productif doit s'adapter : certaines usines non rentables doivent fermer, ce qui entraîne des pertes de capital. Certaines régions mono-productrices sont particulièrement frappées. En termes de structure d'emplois, les pertes d'emplois non qualifiés s'ajoutent à celles qui résultent du progrès technique. Même si elles sont plus faibles en nombre, elles sont plus soudaines et plus concentrées dans quelques secteurs spécifiques. Remplacer du travail non qualifié par du travail qualifié n'est pas nécessairement une bonne nouvelle pour l'emploi dans les pays où le chômage des non qualifiés est déjà élevé.

Il n'est pas prouvé que, dans cette situation, le théorème de Ricardo selon lequel chaque pays gagne aux échanges internationaux, reste valide. Ce théorème doit être redémontré en tenant compte de la rigidité de salaires réels des ouvriers du Nord et du très grand nombre potentiel d'ouvriers dans le Sud (Mathieu et Sterdyniak, 1994; Fagnart et Fleurbaey, 2002).

Nous allons illustrer le problème par un exemple caricatural. Supposons qu'il y ait dans le Nord 1 million de travailleurs non qualifiés (NQ), qui gagnent 10 000 euros par an dans l'industrie textile, dont le chiffre d'affaires est de 10 milliards d'euros. L'ouverture internationale permet d'importer des produits équivalents pour 5 milliards d'euros. Les autres salariés, les qualifiés (Q), gagnent donc 5 milliards en pouvoir d'achat. On peut alors imaginer quatre cas.

Premier cas : les non qualifiés n'ont aucune autre possibilité d'emploi. Ils acceptent une baisse de leur salaire jusqu'à 5 000 euros ; dans ce cas, il n'y a pas d'échange international, mais la menace a suffi : les Q sont plus riches de 5 milliards ; les NQ sont appauvris d'autant.

Deuxième cas : le pays du Nord a mis en place un système relativement généreux de prestations chômage. Les NQ refusent une baisse importante de leur salaire et deviennent chômeurs ; imaginons que leur indemnité chômage soit de 5 000 euros. Les prestations chômage sont financées par des cotisations prélevées sur les travailleurs qualifiés. Les Q perdent en cotisations chômage tous les gains de l'échange :

l'opération est neutre pour eux et les NQ se sont appauvris. Les gains de l'échange international sont compensés par la perte du produit du travail des non qualifiés. Les travailleurs qualifiés ont l'impression de faire des économies en achetant des produits chinois plutôt que des produits européens, mais ce gain est compensé par la hausse des prestations chômage qu'ils paient.

Troisième cas: l'État subventionne le travail des NQ, de sorte que le prix du textile s'aligne sur les prix mondiaux, mais que les NQ travaillent. Macroéconomiquement, la situation est identique au premier cas. Il n'y a pas de commerce international. Le gain pour les Q comme pour les NQ n'est alors que du deuxième ordre.

Quatrième cas: les NQ ont des possibilités de reconversion dans de nouvelles activités. Le bilan dépend alors de la productivité de cette nouvelle activité. Si les NQ peuvent retrouver un emploi à 7 500 euros, l'opération est bénéfique. Sans transfert, les Q gagnent 5 milliards et les NQ perdent 2,5 milliards, de sorte qu'il existe des transferts qui font que le commerce international est rentable pour les deux catégories de travailleurs. Encore faut-il les organiser. Si les NQ ne retrouvent qu'un emploi à 2 500 euros, l'opération est perdante.

Cet exemple illustre quelques problèmes de la globalisation commerciale. Le gain pour les pays du Nord dépend de façon importante des possibilités d'emplois des salariés victimes des restructurations. Ceux-ci sont les perdants de la mondialisation. La société peut choisir de les laisser souffrir d'une perte de bien-être, en espérant ainsi les obliger à faire des efforts pour trouver un autre emploi. Elle peut aussi choisir de les subventionner, en faisant payer les gagnants de la mondialisation. Le point délicat est qu'il faut subventionner les actifs perdants, mais pas les emplois perdus (pour ne pas freiner les évolutions inéluctables) et qu'il est difficile de bien calibrer l'aide qu'il faut leur fournir.

Même si les échanges avec les PEBS sont équilibrés en valeur, l'impact de l'émergence des PEBS sur l'emploi dans les pays du Nord peut être fortement négatif. Prenons un exemple numérique pour illustrer les mécanismes en cause. Imaginons que ces échanges représentent 3 % du PIB du pays du Nord. Du côté des exportations, le pays du Nord va vendre des produits à fort contenu en emplois qualifiés. Supposons que les salaires des secteurs exportateurs soient de 1,5 fois le salaire moyen. Du côté des importations, le bas prix des produits importés fait que leur contenu en emplois du Nord est particulièrement fort. Une importation de 1 milliard d'euros d'espadrilles en provenance de Chine ne réduit pas la production française de 1 milliard d'euros, mais de 2 si une espadrille française revient à 3 euros en prix sortie d'usine et une espadrille chinoise à 1,50 euro en prix arrivé en France, transport compris. S'y ajoute le fait que les emplois détruits sont souvent des emplois à faible salaire. Supposons que le prix du

produit du PEBS est de 50 % du prix du produit similaire du pays du Nord et que le salaire moyen des travailleurs remplacés soit de 75 % du salaire moyen dans le pays du Nord. Le commerce avec les PEBS se traduit alors directement par la création d'emplois qualifiés représentant 2 % de l'emploi et la perte d'emplois non qualifiés représentant 8 % de l'emploi ; indirectement, le bas prix des produits des PEBS induit, s'il est effectivement répercuté en prix à la consommation, une hausse de pouvoir d'achat de 3 % du PIB, que nous supposons induire une hausse de 3 % de l'emploi. Globalement, la perte nette est de l'ordre de 3 % de l'emploi total pour une perte brute de 8 %. Ce mouvement s'ajoute à celui du progrès technique, qui opère de façon similaire, remplaçant beaucoup d'emplois non qualifiés par peu d'emplois qualifiés et fournissant globalement des gains de pouvoir d'achat. Il est favorable si l'économie est en croissance vigoureuse, si des jeunes qualifiés remplacent progressivement des actifs moins qualifiés qui partent à la retraite. Reste que c'est une source supplémentaire de déséquilibre.

Dans le cas français, le commerce avec les pays émergents est, de plus, déficitaire : en 2004, les importations représentaient 3,65 % du PIB français, les exportations 2,9 % (tableau 3). Ce déficit provient des échanges avec les pays asiatiques, les échanges avec les PECO, la Turquie et l'Afrique du Nord étant excédentaires. La France n'est pas assez spécialisée dans les biens d'équipement que demandent les PEBS.

3. La structure du commerce extérieur de la France en 2004 *

En % du PIB

| | Exportations | Importations |
|----------------------------|--------------|--------------|
| Zone euro | 10,8 | 11,2 |
| Autres UE 15 | 2,4 | 1,9 |
| Norvège et Suisse | 0,7 | 0,9 |
| <i>PECO</i> | 0,95 | 0,85 |
| Autres Europe | 0,4 | 0,6 |
| <i>Turquie</i> | 0,25 | 0,2 |
| Etats-Unis | 1,45 | 1,4 |
| Autres Amérique | 0,55 | 0,5 |
| <i>Afrique du Nord</i> | 0,45 | 0,35 |
| Afrique noire | 0,35 | 0,35 |
| Proche et Moyen-Orient | 0,65 | 0,45 |
| Japon | 0,35 | 0,65 |
| <i>Chine</i> | 0,45 | 1,1 |
| <i>Autres Asie</i> | 0,8 | 1,15 |
| Divers et non répartis | 0,1 | 0,3 |
| Total | 21,0 | 22,15 |
| <i>Dont pays émergents</i> | 2,9 | 3,65 |

* Chiffres CAF/FAB, hors matériel militaire.

Source : Douanes.

Les économistes classiques, pour qui tout déséquilibre économique peut être corrigé par un ajustement des prix, diront que le problème n'est pas le commerce international, que le problème de l'emploi est interne et qu'il réside dans la rigidité des salaires réels. Les économistes keynésiens diront que le problème n'est pas le commerce international, mais l'insuffisance de la demande. Mais, dans les deux cas, le commerce international augmente les déséquilibres à corriger.

Quelle stratégie de politique économique?

Les pays européens doivent-ils mettre en œuvre des mesures de politique économique pour lutter contre les délocalisations et la désindustrialisation, c'est-à-dire la baisse de la part entreprises de production en termes dans la valeur ajoutée et la production? Trois points de vue s'opposent.

Selon les *libéraux*, la désindustrialisation est un phénomène normal de l'évolution des économies européennes. Après l'agriculture et l'industrie, les économies modernes doivent être basées, d'un côté, sur des professions hautement qualifiées, dans des activités de recherche, d'innovation, de développement et d'organisation, de l'autre, sur des emplois de services. C'est une condition *sine qua non* pour l'augmentation de la productivité. Aucune politique publique n'est *a priori* nécessaire, sauf celle consistant à laisser l'évolution se faire, voire même à l'accélérer, en ouvrant les frontières et en laissant la concurrence jouer. Par contre, l'Europe souffre d'un grand nombre de rigidités en matière de réglementation du marché des biens, de droit du travail, du droit du licenciement, de niveau des salaires; le poids des dépenses publiques, et en particulier celles de protection sociale, pèse lourdement sur le secteur concurrentiel. Il faut donc réformer et alléger le modèle social européen pour être compétitif. Les impôts doivent être réduits, la législation du travail allégée, la protection sociale doit devenir compatible avec la mondialisation. Le marché mondial fixera le prix des salaires des travailleurs hautement qualifiés; le marché national celui des travailleurs protégés des services. Le niveau de salaires de ces derniers sera d'autant plus fort que celui des travailleurs hautement qualifiés sera élevé, puisque le développement des exportations de biens à haut contenu en valeur ajoutée induira une hausse des emplois et des salaires des travailleurs hautement qualifiés, donc une hausse de leur demande de services. Il n'y a bien sûr aucune preuve que l'équilibre ainsi obtenu soit socialement acceptable, que les différences de revenus ne soient pas trop fortes... Mais, pour les libéraux, il n'y a guère de choix (TINA², comme disait Margaret Thatcher).

2. *There is no alternative.*

Selon les *innovateurs*, le risque est grand que l'Europe soit mal placée dans la compétition mondiale. Elle ne fait pas assez d'efforts en matière de recherche et développement (R&D) et de formation; l'innovation et la prise de risque n'y sont pas assez valorisées. Il faut soutenir fortement les secteurs performants et innovants, dont le développement compensera les pertes d'emplois dans les secteurs à bas salaires. L'Europe doit viser à concurrencer les pays les plus avancés comme les États-Unis et abandonner certains secteurs aux PEBS. Reste à savoir comment cette aide doit être organisée. Deux points de vue se rencontrent: selon le premier, celui de la stratégie de Lisbonne, l'Europe doit mettre en place une stratégie globale pour devenir plus compétitive et plus innovante, en impulsant plus de R&D, d'éducation et de formation, en mettant en place les incitations nécessaires (crédits d'impôt pour la recherche, par exemple) sans que l'État fasse les choix industriels à la place des entreprises. Selon le second, il faut aider des entreprises (faire naître et soutenir des champions européens) et des secteurs spécifiques, innovants, comme la biotechnologie. Fondamentalement, le mythe est le même que dans la vision libérale: plus d'emplois dans les secteurs technologiques libérera des emplois que pourront occuper les moyennement qualifiés, qui, eux-mêmes, libéreront des postes pour les non qualifiés. Là aussi, le degré final d'inégalité est indéterminé. Rien n'assure que les emplois gagnés dans les secteurs innovants compenseront ceux perdus dans les secteurs abandonnés.

Enfin, pour les *archaïques*, il faut aider spécifiquement les travailleurs non qualifiés car l'évolution spontanée, qui creuse les inégalités sociales ou plonge les non qualifiés dans le chômage, n'est pas acceptable. Là aussi, deux points de vue s'opposent. Pour les uns, il faut subventionner les secteurs industriels et les entreprises nationales en difficulté, maintenir un certain protectionnisme, lutter contre les inégalités de concurrence, subventionner certaines régions ou certains bassins d'emplois particulièrement frappés. Pour les autres, il faut aider les salariés non qualifiés, eux-mêmes, sans interférer avec la production. Dans les deux cas, il faut prélever sur les gagnants de la mondialisation pour aider les perdants. Ces transferts peuvent être jugés contre-productifs. De plus, la mondialisation rend difficile de prélever sur les plus riches et les entreprises prospères, les sommes nécessaires pour aider les plus pauvres et les entreprises en difficulté. Les personnes ou les entreprises taxées peuvent préférer partir vers des pays qui n'organisent pas de tels transferts, où la fiscalité est plus faible.

2. La stratégie libérale

Pour les économistes libéraux comme pour les employeurs, le modèle social français est périmé à l'heure de la mondialisation. Les marchés du travail, des biens et des services sont trop réglementés (voir, par exemple, Messerlin, 2004). Le droit du travail est trop rigide. Les charges sociales sont trop lourdes et pèsent sur la compétitivité française. La libéralisation de l'économie française lui donnerait un nouveau dynamisme, permettrait d'attirer des investissements étrangers de sorte que la question des délocalisations ne se poserait guère. Le discours sur la nécessité de renforcer « l'attractivité du territoire français » justifie ainsi la remise en cause du modèle social français.

Les cotisations sociales sont un élément de la rémunération des salariés. Les baisser suppose de réduire les prestations sociales, maladie, santé, famille ou vieillesse et donc, d'une façon ou d'une autre, le pouvoir d'achat des salariés. D'une part, la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée n'est que de 66 % en 2004 (contre 68 % en moyenne dans la période 1991-2000 et 73 % dans la période 1961-1970). La mondialisation exige-t-elle une baisse continue de la part des salaires dans la valeur ajoutée? D'autre part, on voit mal pourquoi les gains globaux de pouvoir d'achat, que la mondialisation est censée apporter, devraient se traduire par une baisse du pouvoir d'achat des salariés ou des bénéficiaires de prestations sociales.

Le droit du travail français est sans doute compliqué mais, fondamentalement, il exprime le choix social d'un contrat de travail stable, qui permet des apprentissages et des investissements, collectifs et individuels. Les gains de productivité peuvent venir de la mobilité et de la flexibilité, mais aussi de la stabilité de l'emploi.

La France doit-elle se caler sur le modèle libéral? Cette stratégie suppose une forte croissance des inégalités, donc des tensions sociales. Elle fera des gagnants parmi les couches supérieures, qui n'auront plus à supporter le poids de la redistribution et de la Sécurité sociale, et des perdants parmi les exclus, surtout les travailleurs du bas de l'échelle sociale. On peut penser que la France doit plutôt chercher à définir et à valoriser un modèle social basé sur la solidarité, les dépenses et les services publics. L'Europe est une zone vaste et fermée. Elle peut refuser clairement la concurrence par le moins-disant fiscal ou social et imposer une fiscalité harmonisée pour les personnes, les entreprises et les revenus du capital. Comme le montre l'exemple scandinave, il est possible de promouvoir une forme de compétitivité basée sur une forte cohésion sociale (assurée par une redistribution importante), un niveau élevé de dépenses publiques (en matière d'éducation, de recherche) et une population bien formée et bien soignée. Une Sécurité sociale, des services publics bien gérés sont des sources d'efficacité sociale. En

définissant et en défendant une stratégie claire de promotion du modèle européen, la France doit pouvoir gagner des alliés en Europe.

3. Favoriser la croissance et la compétitivité

La stratégie de Lisbonne, comme le rapport de Sapir *et al.* (2003), plaident pour une stratégie de sortie par le haut, consistant à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Il s'agit de concurrencer les États-Unis et non la Chine, en se spécialisant dans des secteurs à forte valeur ajoutée, dans les secteurs de haute technologie, dans les secteurs innovants et en abandonnant les secteurs intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée; il s'agit d'exporter vers des marchés porteurs (ceux d'Asie et des pays émergents en général).

Pour cela, les États doivent créer un environnement favorable à l'innovation et aux entreprises, sans aider des entreprises ou des secteurs en particulier. Il faut consacrer davantage de ressources budgétaires, nationales et européennes, à des dépenses de recherche fondamentale ou appliquée, au soutien à la R&D des entreprises, à l'éducation supérieure et à la création de pôles d'excellence en Europe. Il faut créer un Conseil européen de la recherche pour coordonner la recherche en Europe. Il faut faire émerger des universités de pointe en Europe.

Il faut tenir tous les engagements du marché unique, en favorisant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, en abaissant toutes les barrières. Il faut permettre plus de concurrence pour plus d'innovation. Les marchés devraient être plus rapidement déréglementés et ouverts à la concurrence, ce qui permettrait des gains de productivité et des économies d'échelle.

Il faut créer un environnement favorable aux entreprises en réduisant leurs charges administratives, en favorisant la création d'entreprises, le capital-risque, le financement de l'innovation. Une fiscalité spécifique devrait être proposée aux entreprises qui fonctionnent à l'échelle européenne pour favoriser leur éclosion en leur évitant les problèmes posés par la coexistence de 25 fiscalités nationales.

La plupart des rapports français récents se situent implicitement ou explicitement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, de croissance par l'innovation, la montée en gamme et le développement des secteurs innovants.

Selon Fontagné et Lorenzi (2004), les questions scientifiques et techniques doivent retrouver une place de premier plan dans la culture et l'éducation européennes. Leur rapport propose dix priorités, dont

six s'inspirent de cette stratégie: développer les universités de technologie; unifier les Bourses européennes d'entreprises innovantes; accroître le rôle de la Fondation européenne pour la science; surveiller les déplacements de sièges sociaux pour éviter les délocalisations à l'extérieur de l'UE 15; mettre en place des réglementations s'appliquant à « l'entreprise européenne »; promouvoir les fusions entre sociétés de l'UE.

De même, le rapport Grignon (2004) suggère d'augmenter l'attractivité de la France et de l'Europe et propose quelques moyens d'actions:

- Améliorer la législation des activités productives.
- Faciliter la création d'entreprises et leur transmission (par héritage ou par vente).
- Renforcer les avantages compétitifs (qualité des infrastructures, bas prix de l'énergie).
- Promouvoir l'employabilité (enseignement supérieur, formation professionnelle); déréglementer les marchés du travail; accroître la flexibilité et la mobilité.
- Harmoniser la fiscalité des entreprises, les aides publiques et la réglementation sociale en Europe.
- Promouvoir les normes, brevets et labels européens.
- Promouvoir l'harmonisation des normes sociales et environnementales à l'échelle mondiale et récompenser le respect de ces normes au niveau international avec l'aide des consommateurs.

Enfin, les syndicats préconisent aussi la montée en gamme de la production française par le développement des qualifications et l'extension de la formation continue.

Bien qu'elle fasse consensus, cette stratégie soulève de nombreuses questions:

1) Elle suppose que les économies européennes acceptent la disparition des industries traditionnelles qui sont les plus intensives en travail, pour se concentrer sur des activités à haute valeur ajoutée qui utilisent un nombre très limité d'emplois très qualifiés. Est-on assuré que le solde en termes d'emplois sera positif?

2) Dans un premier temps, il est possible d'imaginer une division du travail où les pays émergents concentrent des activités de production peu rémunérées tandis que les activités de recherche, d'organisation, et donc l'essentiel de la valeur ajoutée, restent au Nord. Mais ce partage sera-t-il durable? Que se passera-t-il quand les entreprises du Sud monteront en gamme? Comment assurer que les pays du Nord conserveront des avantages spécifiques dans les domaines du haut de gamme?

3) Quels types d'emplois l'Europe peut-elle proposer aux jeunes tournés vers les activités manuelles s'il n'y a plus d'emplois ouvriers en Europe?

4) Est-il possible de promouvoir l'éducation et la recherche technologique dans une société dominée par des entreprises dont la rentabilité financière est l'objectif principal? Quelle garantie donnera-t-on aux jeunes qui s'engagent, par exemple, dans des études d'ingénieur-chimiste, qu'il y aura encore demain une industrie chimique en Europe, qu'il y aura encore des carrières de chimiste aussi bien rémunérées que celles de financiers ou de gestionnaires? Le renouveau de l'industrie en France et en Europe est une tâche importante, mais délicate.

5) Il est difficile de distinguer entre les innovations utiles à un niveau macroéconomique, celles qui permettent de développer la production et l'emploi, et les innovations dangereuses, en période de chômage de masse, celles qui réduisent l'emploi, et en particulier l'emploi des non qualifiés. Plus d'innovations peuvent signifier plus de gains de productivité du travail et plus de délocalisations, et donc un effet nuisible sur l'emploi, du moins immédiatement.

6) Les pays européens doivent-ils inciter leurs entreprises à se développer en priorité sur les marchés extérieurs, au risque de voir ces entreprises délocaliser leur production à l'étranger? Faut-il que les entreprises aillent en Chine pour trouver une croissance de 10 % l'an tandis que les entreprises en Europe devront se résigner à une croissance de la demande de 2 % l'an? Comment promouvoir un renouveau industriel en Europe dans ces conditions?

7) La concurrence par l'innovation reste le dogme. Mais l'économie est-elle condamnée à la fuite en avant par l'innovation, à l'instabilité induite par les guerres industrielle et commerciale? Comment faire la part entre les innovations socialement utiles et celles permettant uniquement des gains de parts de marché, sans réelle utilité sociale?

4. Promouvoir les secteurs prioritaires, remettre en place des politiques industrielles

Selon la stratégie préconisée par les instances européennes, l'État devrait mettre en place un environnement favorable aux entreprises et non aider certaines d'entre elles. La Direction de la Concurrence de la Commission européenne empêche les États membres de mettre en place des politiques industrielles ciblées. Mais, dans de nombreux cas, l'aide ciblée vers certaines entreprises pourrait s'avérer plus efficace pour augmenter la croissance en Europe. La plupart des analyses récentes critiquent le fait que la politique de concurrence soit devenue la seule politique industrielle en Europe, ce qui contraste avec les politiques plus interventionnistes des États-Unis (par les subventions à la recherche et les dépenses militaires) ou du Japon (par la planification industrielle).

Parmi les rapports récents, Fontagné et Lorenzi (2004) suggèrent un rééquilibrage des politiques de concurrence et des politiques industrielles. Il faut promouvoir les coopérations industrielles spécifiques (c'est-à-dire restreintes à un petit groupe d'entreprises européennes), favoriser les « champions européens », tout en augmentant la capacité d'adaptation des PME. Une stratégie offensive consisterait à aider les entreprises à produire des biens de haute technologie à destination de marchés porteurs. L'industrie et l'innovation doivent devenir des priorités nationales. Il faut mettre en place de vastes programmes d'aides aux secteurs prioritaires. Quatre priorités sont présentées : instaurer un *small business act*, sur le modèle américain, qui garantirait, en particulier, aux petites entreprises une certaine part des commandes publiques ; promouvoir des pôles de compétitivité, en particulier en leur donnant un label ; définir les secteurs prioritaires au niveau du Conseil européen ; mettre en place un groupe de trois industriels européens chargés de proposer des initiatives en faveur de ces secteurs prioritaires.

Le développement des pôles de compétitivité ayant vocation à soutenir l'activité de certains territoires est aussi une mesure phare de la stratégie préconisée par la DATAR (2004), comme l'est le soutien de la création de réseaux d'entreprises (les *clusters*). Les pôles de compétitivité devraient bénéficier d'une fiscalité allégée et de financement sous forme de capital risque ; les infrastructures de transport et de télécommunications devraient leur être fournies. Ils devraient avoir un nom et bénéficier de publicité.

Le rapport Roustan (2004) suggère que l'État devienne un État stratège qui pilote (et finance) les innovations et la recherche. Le rapport préconise que cette question soit gérée au niveau européen : moins de politique de concurrence mais davantage de politiques industrielles, de subventions pour la recherche, d'harmonisation fiscale et de restauration de l'attractivité locale *via* l'action publique locale.

Le rapport Grignon (2004) propose « un néo-colbertisme européen pour une politique industrielle européenne », autrement dit une politique industrielle européenne : mettre en place une approche sectorielle en lançant de grands projets innovants dans les secteurs porteurs ; rendre compatible la politique de concurrence et la politique industrielle. Le rapport suggère l'utilisation de la politique commerciale extérieure de l'UE pour aider l'industrie. Il recommande aussi que l'État définisse les filières de production porteuses qu'il entend privilégier.

Le Rapport Beffa (2005) suggère de remettre en place des politiques industrielles, en lançant des programmes de promotion de l'innovation industrielle (*programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle, PMII*). Ceux-ci seraient impulsés par une « Agence de l'innovation industrielle ». Les grandes entreprises, les chercheurs, les experts et les fonctionnaires définiraient des secteurs industriels innovants (tels que la

filière hydrogène, les biocarburants, le traitement des maladies dégénératives, les réseaux sécurisés à haute définition); les grandes entreprises candidates recevraient des subventions pour impulser la R&D dans ces domaines; les financements publics couvriraient 50 % des dépenses de recherche; des avances remboursables en cas de succès couvriraient les dépenses de développement; chaque programme serait confié à une grande entreprise qui constituerait des réseaux avec des PME. La France aurait ainsi des « champions nationaux » dans les secteurs innovants de haute technologie (la France a actuellement une spécialisation trop importante soit dans des secteurs de faible technologie, soit dans les secteurs nucléaire, militaire et de l'espace). Le rapport laisse une question ouverte: quel serait le niveau auquel cette politique devrait être décidée? Devrait-ce être au niveau national (avec une notification aux institutions européennes), au niveau européen ou dans le cadre d'une coopération restreinte entre un petit nombre de pays (l'Allemagne et la France, par exemple)?

Globalement cette stratégie pose trois questions. Elle suppose que l'État prenne en charge une part importante du risque des projets. Quelle est alors la justification du profit des entreprises? Elle suppose qu'il soit possible de retrouver un autre modèle d'innovation que celui des anglo-saxons, des innovations impulsées par les grandes entreprises et l'État et non par les petites entreprises et les chercheurs, le TGV plutôt qu'Internet. Elle suppose un changement de politique au niveau européen, que les instances communautaires considèrent que la politique industrielle prime sur la politique de la concurrence. *Quid* si elles s'y refusent?

5. Maintenir l'emploi non qualifié

Les délocalisations, comme le progrès technique, aboutissent à réduire le nombre d'emplois non qualifiés. Ce mouvement peut être considéré favorable si l'élévation de la qualification et de la formation des jeunes actifs va de pair avec l'élévation des compétences requises par les entreprises. Mais le niveau actuel élevé du taux de chômage des non qualifiés montre que ce mouvement ne s'effectue pas automatiquement. On peut certes préconiser d'augmenter le niveau d'éducation et de formation de la main-d'œuvre tant par l'allongement de la durée des études que par le développement et la réorientation de la formation en cours de carrière. Cette stratégie a cependant ses limites: d'une part, il existe un nombre important d'actifs peu qualifiés et très difficilement qualifiables; d'autre part, il existera toujours des jeunes qui sortiront du système éducatif sans qualification. Que faire dans une situation de déficit de postes d'emplois non qualifiés? Trois stratégies sont concevables.

La première stratégie consiste à réduire les coûts du travail non qualifié. Depuis 1985, les entreprises bénéficient d'une réduction de cotisations sociales sur les bas salaires, qui atteint maintenant 26 points de pourcentage des cotisations employeurs (sur 40 points) pour les travailleurs au salaire minimum. Ceci réduit de 18,6 % le coût du salaire minimum pour les entreprises. De plus, les travailleurs au salaire minimum touchent une prime pour l'emploi de 4,6 % de leur salaire pour creuser l'écart entre le salaire minimum et le revenu minimum d'insertion (RMI). Les allègements de cotisations sociales incitent les entreprises à utiliser des travailleurs non qualifiés (en particulier dans les services), mais favorisent aussi quelque peu le maintien d'entreprises de main-d'œuvre en France. L'ensemble de ces allègements coûtent 20 milliards d'euros par an au budget de l'État, soit 1,2 % du PIB; ils auraient permis la création ou le maintien d'environ 400 000 d'emplois. Ces mesures ont l'avantage de dissocier le coût du travail non qualifié pour les entreprises du niveau de vie des salariés non qualifiés. Automatiques, elles n'interfèrent pas avec le choix d'emploi des travailleurs non qualifiés et sont donc conformes aux principes d'optimalité. Elles pourraient être gérées souplesment, augmentées quand le taux de chômage des travailleurs non qualifiés augmente relativement, réduites quand il baisse relativement. Leur coût net est faible, si effectivement elles permettent le maintien ou la création d'emplois. En sens inverse, elles incitent les entreprises à créer massivement une catégorie spécifique d'emplois, à bas salaires et sans perspectives de carrière. Ces emplois tirent les salaires vers le bas, créent des situations de travailleurs pauvres, qui gagnent peu à travailler par rapport au RMI, ce qui incite les pouvoirs publics à ne pas augmenter le RMI. Les allègements pèsent sur les budgets publics, non dans l'absolu (puisqu'ils créent des emplois), mais relativement à une situation où ils ne seraient pas nécessaires.

La deuxième catégorie de mesures consisterait à aider spécifiquement les secteurs menacés par la délocalisation ou la concurrence des PEBS. La justification économique serait que les travailleurs de ces secteurs n'auraient guère de possibilité de retrouver un autre emploi (en particulier s'ils travaillent dans une région à fort chômage) de sorte qu'il serait moins coûteux de les subventionner pour continuer à travailler jusqu'à leur retraite que de leur verser des prestations chômage ou de préretraites. Une aide ciblée sur les secteurs menacés serait de meilleur rapport efficacité/coût qu'une aide générale. Cette stratégie a été suivie dans certains secteurs (les mines, par exemple). Elle n'est pas autorisée par les règles de l'UE qui interdisent, par principe, les aides spécifiques susceptibles de fausser la concurrence. Cette stratégie a le défaut d'être peu porteuse: le secteur aidé sait qu'il bénéficie d'une aide transitoire et qu'il est condamné à dépérir. Dans certains secteurs (agriculture), l'aide est permanente. D'un côté, on peut juger qu'elle fausse la concurrence; de l'autre, il n'est pas absurde de subventionner la production de certains actifs, qui n'ont pas d'autres

possibilités d'emplois. Ces arguments militent pour que l'UE définisse les secteurs particulièrement touchés par les délocalisations et autorise les États à leur verser des aides spécifiques.

La troisième catégorie de mesures préconisées est de développer l'emploi des non qualifiés dans des services non délocalisables comme le tourisme ou le secteur hôtels-café-restaurants (Letournel, 2004; Grignon, 2004). Un rapport du CAE (Cahuc et Debonneuil, 2004) préconise de développer le secteur des services aux particuliers. Un nombre important d'emplois pourraient ainsi être créés: « il suffirait que chaque famille consomme trois heures de ces services par semaine pour créer deux millions d'emplois ». Ce développement serait obtenu essentiellement par la réorganisation de l'offre de ce secteur, qui devrait être industrialisé et professionnalisé. Mais ce projet est peu réaliste; il se heurterait à des habitudes sociales (utiliser du personnel de service s'apprend); les services aux particuliers ne sont guère industrialisables; les jeunes sont réticents à s'engager dans ce type de professions, qui se pratiquent à temps fragmenté et n'offrent guère de possibilités de promotion. Ce projet nécessite un fort creusement des inégalités de revenus pour qu'une partie de la population fasse effectuer ses tâches ménagères par l'autre. Est-il souhaitable? Faut-il encourager les parents à travailler 40 heures par semaine et à faire garder leurs jeunes enfants pendant 20 heures ou faut-il permettre à ces parents de travailler 30 heures par semaine? Faut-il des incitations financières supplémentaires qui profiteraient essentiellement à la partie la plus aisée de la population? En 2005, un ménage qui emploie une personne au SMIC à plein temps pour un coût de 21 600 euros par an bénéficie déjà d'une réduction d'impôt sur le revenu de 6 000 euros (soit nettement plus que les 4 000 euros que représenterait l'exonération de 26 points de cotisations sociales employeurs).

6. Fiscalité et délocalisation

Peut-on lutter contre les délocalisations grâce à une réforme fiscale en France ou grâce à l'harmonisation fiscale en Europe?

En ce qui concerne les cotisations sociales, nous avons déjà remarqué qu'elles sont un élément de la rémunération des travailleurs au même titre que le salaire net, de sorte qu'il n'y a aucune raison d'évoquer une responsabilité spécifique des cotisations sociales dans les phénomènes de compétitivité et aucune raison de préconiser une harmonisation spécifique des cotisations sociales plutôt que des salaires.

Le rapport Grignon (2004) met en avant une mesure préconisée de façon récurrente en France (Arthuis, 1993; Marini, 2004), qui consisterait à remplacer tout ou partie des cotisations sociales employeurs

par des points de TVA. Ceci permettrait de faire financer les prestations sociales par les dépenses de consommation (et plus précisément par les importations) au lieu des salaires. Selon ses partisans, la réforme entraînerait des gains de compétitivité et diminuerait le coût du travail dans les secteurs de main-d'œuvre, ce qui conduirait à une augmentation de l'emploi. Selon nous, la réforme serait totalement inefficace pour deux raisons (Sterdyniak et Villa, 1998). D'une part, la TVA, étant déductible de la FBCF, porte, comme les cotisations sociales employeurs, sur les salaires et non sur les biens d'équipement: le transfert de charge n'aurait donc *a priori* aucun impact spécifique sur le coût du travail et donc sur les industries de main-d'œuvre. D'autre part, la compétitivité ne serait améliorée que si l'augmentation des prix des biens de consommation importés, résultant de l'augmentation de la TVA, n'avait aucun impact sur les salaires, en d'autres termes si les salariés acceptaient une baisse de leur pouvoir d'achat.

Pour le voir, supposons que les consommateurs consomment pour 20 de produits importés et pour 80 de produits nationaux; la production nationale vaut 100 dont 20 est exportée. Les salaires sont le seul facteur de production. Initialement, les prix et les salaires valent 1. Les salaires sont de 80; le taux de cotisations employeurs est de 25 %. Ces cotisations sont remplacées par une TVA de 25 %. Le lendemain de la réforme, les prix à l'importation sont de 1,2; les prix des entreprises françaises en France de 1, les prix à l'exportation de 0,8 (car la TVA est remboursée à l'exportation). L'économie nationale a bien obtenu des gains de compétitivité de 20 %. Une charge de 4 a été transférée de la production sur les importations. Le problème est que ce gain a été obtenu grâce à une perte de 4 % du pouvoir d'achat des travailleurs. Si ceux-ci obtiennent la hausse des salaires nécessaire pour compenser cette perte et que cette hausse se répercute dans les prix, puis de nouveau dans les salaires, la spirale prix-salaire se poursuit jusqu'à ce que les prix intérieurs aient augmenté de 20 %; le gain n'a donc été que temporaire. Il n'y a pas de réforme fiscale miracle qui fournisse des gains de compétitivité sans perte de pouvoir d'achat des salariés.

Les impôts sur les entreprises représentaient en France, en 2002, 6,6 % du PIB, ce qui la plaçait au 2^e rang de l'UE 15, derrière le Luxembourg, contre 6,4 % en Italie, 5,2 % au Royaume-Uni, 3 % en Espagne, 0,9 % en Allemagne (ce chiffre étant exceptionnellement bas en raison de la réforme fiscale) et 3 % aux États-Unis. Le taux français actuel de l'impôt sur les sociétés, 34,3 % est dans la moyenne européenne (tableau 4); il doit baisser à 33,3 % en 2006. Le problème est que s'y ajoutent taxe sur les salaires, taxe foncière et taxe professionnelle.

La taxe professionnelle est actuellement assise sur les immobilisations. Elle ne taxe donc plus que le capital physique, indépendamment de sa propriété. Ceci a l'avantage d'inciter les entreprises à choisir des techniques de production moins capitalistiques, mais frappe

4. Taux légaux de l'impôt sur les sociétés en Europe en 2004

| | |
|---------------------|-----------------------|
| Autriche | 34 |
| Allemagne | 25/39,3 ¹ |
| Belgique | 34 |
| Danemark | 30 |
| Espagne | 35 |
| Finlande | 29 |
| France | 35,4 |
| Grèce | 35 |
| Irlande | 12,5/10 ² |
| Italie | 33/37,25 ³ |
| Luxembourg | 22,9 |
| Portugal | 27,5 |
| Pays-Bas | 34,5 |
| Royaume-Uni | 30 |
| Suède | 28 |
| UE 15 (moyenne) | 34,7 |
| Chypre | 10 |
| Estonie | 0 ⁴ /26 |
| Hongrie | 16 |
| Lettonie | 15 |
| Lituanie | 15 |
| Malte | 35 |
| Pologne | 22 |
| République slovaque | 25 |
| Slovénie | 25 |
| République tchèque | 24 |

1. 39,3 avec la taxe de solidarité et la taxe professionnelle.

2. 10 pour l'industrie.

3. 37,25 avec l'IRAP.

4. Bénéfices réinvestis.

Source : Commission européenne.

particulièrement l'industrie, ce qui est nuisible du point de vue des délocalisations et de l'attractivité de la France pour les projets industriels. Toutefois, des exonérations temporaires sont souvent accordées aux entreprises qui s'installent et la taxe est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée. La réforme de cette taxe fait l'objet de débats récurrents. Le gouvernement s'est engagé à réformer la taxe professionnelle en 2006, sans que le financement des administrations locales et la fiscalité sur les ménages en soient affectés et en maintenant l'objectif d'asseoir la fiscalité locale sur les facteurs physiques effectivement utilisés localement par l'entreprise. Compte tenu de ces contraintes, les possibilités de réformes sont difficiles à envisager. Les recettes de remplacement possibles sont contestables : l'impôt sur les sociétés ne frappe pas le capital emprunté et est extrêmement fluctuant selon la conjoncture générale ou spécifique à l'entreprise ; une taxe spécifique sur l'excédent brut d'exploitation obligerait à créer une nouvelle base

fiscale, difficilement localisable et son assiette serait encore relativement volatile ; une taxe sur les ménages permettrait à la France de gagner en compétitivité et en attractivité, mais au détriment du pouvoir d'achat des ménages et en s'engageant dans une stratégie de concurrence fiscale. Il semble que l'on s'oriente vers la solution consistant à asseoir la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée : ceci aurait le mérite de favoriser l'industrie au détriment des commerces et des institutions financières. Par contre, le lien entre la localisation physique de l'entreprise et la taxation locale serait affaibli ; la taxe pèserait moins sur le capital et plus sur le travail, ce qui est contre-productif en situation de chômage de masse.

La question de l'harmonisation fiscale se pose de façon importante pour l'impôt sur les sociétés (IS). Certes, les taux sont proches de 30 % dans l'ensemble des pays de l'UE, de sorte que ce niveau pourrait être pris comme minimum. Mais ceci est difficile, dans la mesure où un tel minimum n'existe pas pour les autres impôts. Les pays devraient renoncer à leur liberté de fixer les bases d'imposition alors que l'unanimité en matière de fiscalité directe est maintenue dans le projet de Constitution pour l'Europe. Les nouveaux membres et l'Irlande réclament le droit de pratiquer un taux plus faible pour attirer les investissements directs étrangers. Il est normal que de bas taux d'imposition compensent des désavantages, en termes d'infrastructures, de développement économique, ou, pour les nouveaux membres, l'obligation de supprimer leurs subventions aux entreprises.

L'impôt sur les sociétés peut être considéré comme un impôt sur les actionnaires des sociétés ou comme un impôt sur les sociétés en elles-mêmes, contrepartie des avantages qu'elles tirent pour leurs activités de l'organisation du pays où elles sont localisées (et, dans cette conception, rien ne justifie qu'il ne frappe pas aussi le capital emprunté). L'imposition peut reposer sur deux principes. Selon le **principe de la source**, un pays a le droit d'imposer tous les bénéfices engendrés sur son territoire, qu'ils aient été réalisés par des résidents ou des non résidents. Ce principe correspond à la conception de l'IS comme impôt sur les sociétés en elles-mêmes. Selon le **principe de résidence**, un pays doit imposer tous les revenus perçus par les résidents nationaux, qu'ils aient été réalisés sur le territoire national ou à l'étranger. Ce principe correspond à la conception de l'IS comme impôt sur les propriétaires des entreprises. Le principe de la résidence permet aux entreprises d'échapper à la taxation en se localisant fictivement dans un paradis fiscal ou un pays à très bas taux d'imposition. Avec le principe de source, une entreprise doit effectivement investir et produire dans un pays à bas taux d'imposition pour en profiter. Elle doit alors arbitrer entre le niveau des taux d'imposition et celui des infrastructures publiques, les risques politiques, etc. Toutefois, elle peut toujours profiter de son implantation dans un pays à bas taux pour pratiquer de

l'optimisation fiscale en y localisant une partie importante de ses bénéficiaires (en jouant sur les prix de transferts, les redevances,...).

Il serait concevable que l'UE fasse progressivement converger les systèmes nationaux d'impôts sur les sociétés. Cette convergence suppose un accord sur les principes d'imposition, sur l'harmonisation des bases et sur un niveau minimal de taux d'imposition. Elle pose de difficiles questions: comment tenir compte de l'imposition locale? Faut-il autoriser des taux réduits pour les régions, pays ou secteurs en situation économique difficile? Qui, entre les États et la Commission, aurait l'initiative de mesures visant à alléger l'imposition temporairement (pour des raisons conjoncturelles) ou structurellement (pour inciter à la R&D, par exemple)? Compte tenu du principe de subsidiarité en matière fiscale, la Commission a renoncé à poursuivre cette stratégie.

Aussi, la seule stratégie envisageable aujourd'hui est d'affirmer le principe d'imposition à la source: chaque pays doit pouvoir pratiquer le taux de son choix sur l'ensemble des profits réalisés sur son territoire. Ce n'est pas optimal puisque cela gêne la constitution d'entreprises européennes et oblige à surveiller les transferts entre sociétés mères et filiales, mais il n'y a guère d'alternative aujourd'hui. L'Estonie peut pratiquer un taux de l'IS très bas, mais c'est relativement peu gênant si ce taux ne s'applique qu'à des activités réalisées en Estonie, et pas à des profits dégagés dans un pays d'Europe occidentale. Dans cette optique, les bas taux de l'IS dans les pays de l'Est compensent leur bas niveau d'infrastructures publiques, les frais de transports, etc. On peut penser que ce n'est pas optimal, que ce pays devrait plutôt encourager l'arrivée d'investissements en pratiquant de bas taux de cotisations sociales ou en construisant des infrastructures publiques, mais c'est à chaque pays d'en juger.

Le traité instituant la Communauté européenne comme le projet de Constitution pour l'Europe soulignent quatre libertés fondamentales qui sont la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Par contre, la nécessité pour chaque pays de préserver sa capacité fiscale ne figure pas dans les textes. Si la *convergence fiscale* n'est pas à l'ordre du jour, l'Europe doit organiser une *coordination fiscale* selon le principe de subsidiarité. Les fiscalités doivent rester nationales au maximum, mais doivent être unifiées quand nécessaire, et la coexistence de fiscalités nationales différentes doit être organisée par des règles de bonne conduite qui permettent à chaque pays de préserver sa capacité à taxer ses propres résidents. La concurrence fiscale déloyale (ou dommageable) doit être interdite, en particulier celle qui consiste à pratiquer des taux d'imposition plus faibles sur les non-résidents ou les résidents de fraîche date ou les sociétés étrangères pour attirer les assiettes d'imposition les plus rentables. Toutefois, cette stratégie n'est pas facile à mettre en œuvre. Elle suppose de délicates

négociations entre pays; la coordination fiscale, même négociée, limite l'autonomie fiscale des États.

Remarquons enfin qu'il peut être légitime de rechercher l'harmonisation sociale en Europe pour promouvoir un modèle social européen, pour faire converger les pays européens, ce qui rendra plus facile la construction d'une citoyenneté européenne. Il est légitime de demander aux organismes internationaux de faire respecter à l'échelle mondiale des normes sociales et environnementales. Mais ces mesures doivent être recherchées pour elles-mêmes, et non pour réduire la concurrence internationale et pour empêcher les pays émergents de se développer.

7. Les mesures fiscales françaises

Le gouvernement français a mis en place un certain nombre de mesures pour lutter contre les délocalisations. Ces mesures visent à inciter les entreprises françaises à s'installer ou à rester à France. Elles participent des quatre types de stratégies que nous avons définies.

7.1. L'attractivité par des réformes libérales

Le gouvernement considère que les réformes structurelles qu'il met en œuvre contribuent à améliorer l'attractivité du territoire français³. Il cite ainsi la baisse du taux de l'IS, la réforme de la taxe professionnelle, la réforme des règles de licenciements, l'assouplissement des règles relatives à la durée du travail et le fait que les accords négociés au sein des entreprises puissent déroger à certaines dispositions du droit du travail.

Il a mis en place un Conseil stratégique de l'attractivité, comportant 25 chefs d'entreprises, mais, étrangement, aucun syndicaliste, comme si l'attractivité ne concernait pas aussi, et au premier chef, les travailleurs.

Toutefois, le gouvernement ne s'engage pas frontalement dans une stratégie libérale qui consisterait à remettre en cause en profondeur le droit du travail ou à réduire nettement la fiscalité des entreprises en diminuant les dépenses publiques ou sociales.

7.2. Des mesures spécifiques pour attirer les entreprises étrangères

Depuis 2003, les suppléments de salaires versés aux cadres impatriés (c'est-à-dire aux cadres résidants en France pour des motifs

3. Selon le dossier de presse du 7 février 2005: « Séminaire gouvernemental sur l'attractivité de la France ».

professionnels) sont exonérés de l'impôt sur le revenu. Cette mesure a pour but de favoriser l'installation en France des sièges sociaux et des centres de recherche de grandes entreprises. Elle a été renforcée en 2005 : les personnes concernées auront droit à une exonération de leur revenus correspondant à leurs activités exercées à l'étranger (dans la limite de 20 % de leur revenu imposable). Elles sont destinées à compenser, en quelque sorte, le niveau élevé de la fiscalité (y compris celui des cotisations sociales) en France mais participent de ce fait à la concurrence fiscale. La France n'a, en la matière, fait que suivre l'exemple donné par le Danemark, la Finlande et le Royaume-Uni. La généralisation et l'extension de cette forme de concurrence fiscale permettraient à cette catégorie de la population d'être nettement exonérée de la charge des dépenses publiques en changeant de pays de résidence, alors qu'elle jouit de revenus élevés et a généralement bénéficié de la gratuité des dépenses d'éducation dans son pays d'origine. Les cadres seront moins lourdement imposés s'ils s'expatrient que s'ils restent dans leur pays d'origine. Dans ce domaine, une harmonisation européenne serait utile.

Les plus-values de cession des titres de participation seront exonérées de toute imposition à partir de 2007. Ceci permettra aux entreprises de maintenir en France leur siège social et de s'y restructurer sans charge fiscale supplémentaire. Cette exonération s'était généralisée en Europe et n'est pas scandaleuse puisque les plus-values en question proviennent de profits qui ont déjà, en principe, été soumis à l'IS.

Enfin, la France offre maintenant un régime fiscal spécifique pour les centres de recherche. Un accord préalable avec l'administration fiscale leur permet de définir et de sécuriser un mode de calcul de leur bénéfice.

7.3. Des mesures pour favoriser la recherche, l'innovation et les secteurs d'avenir

Le crédit d'impôt pour la recherche a été réformé en 2004. Il permet aux entreprises de bénéficier d'une réduction de l'IS égale à la somme de 45 % de l'augmentation annuelle de leurs dépenses en R&D, et 5 % du montant de ces dépenses. Une entreprise qui envisage de faire pendant dix ans, 10 millions d'euros de dépenses de recherche bénéficierait donc au total de 9,5 millions d'euros (soit 9,5 % de ses dépenses). Ce taux est relativement faible, mais la liste des dépenses éligibles est très longue. Du fait de la réglementation européenne, ce crédit d'impôt est plafonné à un niveau relativement bas (8 millions d'euros par an et par entreprise). Il serait sans doute utile de permettre aux pays membres de subventionner davantage la recherche privée.

En 2005, le gouvernement a retenu une liste importante de mesures pour attirer les meilleurs étudiants étrangers, pour faire venir en France des chercheurs étrangers et pour faire revenir des post-doctorants français. Une Agence nationale de la recherche (ANR) a été créée pour financer des projets spécifiques de recherches scientifiques et techniques; elle est dotée de 350 millions d'euros en 2005. Le message sur les déficiences de la France en matière de recherche a donc été entendu, même si l'articulation entre la nouvelle ANR, le CNRS et la recherche universitaire reste problématique.

À la suite du rapport Beffa, une Agence de l'innovation industrielle devrait être créée en 2005, pour soutenir des programmes innovants, sous la houlette de grands groupes industriels.

Enfin, le budget contient des mesures ayant vocation à accroître l'attractivité des territoires (« pôle de compétitivité »). Il s'agit d'offrir des incitations fiscales aux entreprises qui investissent dans la production de biens de haute technologie dans des zones géographiques données. Ces pôles de compétitivité doivent rassembler des universités, des centres de formation, des centres de recherche publics ou privés, des petites et grandes entreprises, œuvrant ensemble à mettre en place des filières de production innovantes à l'échelle internationale. Les entreprises bénéficieront d'une exonération de taxe professionnelle et d'une exonération d'IS (totale pendant 3 ans, de 50 % les deux années suivantes). Toutefois, en raison des règles communautaires, les aides sont plafonnées à 100 000 euros sur une période de 3 ans. Au-delà de l'aide, l'État espère engendrer un processus dynamique de coopération et de constitution de réseaux. Un budget de 750 millions d'euros (la moitié étant fournie par l'État) a été prévu pour une quinzaine de projets. En fait, 105 candidatures ont été déposées, ce qui montre qu'il existe en France des possibilités de redynamiser l'innovation industrielle. Il faut espérer que cet élan ne sera pas perdu, que le budget sera élargi et le nombre de projets retenus plus important que prévu.

7.4. Des mesures en faveur des secteurs menacés par les délocalisations

Le budget 2005 a instauré deux mesures fiscales destinées spécifiquement à lutter contre les délocalisations. Les entreprises qui réimplantent en France des activités réalisées en dehors de l'UE bénéficient d'un crédit d'impôt sur les sociétés. Du fait des réglementations européennes, ce crédit d'impôt est plafonné à 100 000 euros sur trois ans par entreprise (50 % des frais de personnel la première année, puis 40 %, 30 %, etc.). La loi de finances évalue le coût de ce dispositif à 10 millions d'euros en 2005, ce qui correspond à un impact très faible.

Enfin, les entreprises installées dans des zones géographiques dites « exposées aux délocalisations », c'est-à-dire connaissant un taux de chômage élevé et une forte spécialisation industrielle (soit 35 bassins d'emplois), bénéficient d'un crédit d'impôt de 1 000 euros par salarié et par an (toujours avec le même plafonnement). Ce dispositif coûterait 330 millions en 2005, en raison du fort effet d'aubaine qu'il comporte obligatoirement.

Dans les deux cas, les mesures fiscales sont de faible ampleur. Jusqu'ici, ces stratégies sont purement nationales et les règles européennes empêchent leur extension (encadré). Est-ce une position soutenable en matière de politique industrielle en Europe?

Au total, la stratégie du gouvernement face aux délocalisations est plus une stratégie de sortie vers le haut qu'une stratégie d'aide spécifique aux secteurs en difficulté, même si quelques mesures ont été prises en 2005. C'est sans doute plus porteur, mais on peut craindre qu'elle soit lente à avoir des effets et peu rentable, en termes d'emplois non qualifiés.

La législation des aides aux entreprises dans l'UE*

Selon l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne, les aides publiques aux entreprises sont en principe incompatibles avec le marché unique, dans la mesure où elles risquent de fausser la concurrence. Cette incompatibilité ne s'applique que si l'entreprise est engagée dans une activité économique où elle est en concurrence avec des entreprises d'autres États membres. Il existe des exceptions qui, dans tous les cas, sont soumises à des plafonds:

— Les aides à l'investissement aux entreprises installées dans les régions dont le niveau de vie est anormalement bas par rapport à la moyenne de l'UE ou (dans des conditions beaucoup plus restrictives), dont le niveau de vie est anormalement bas par rapport à la moyenne des régions de leur pays.

— Les aides aux petites et moyennes entreprises.

— Les aides à la R&D (dans ce cas, le plafond est de 50 % de la recherche industrielle et 25 % des frais de développement). Un rapport annuel doit être fourni évaluant l'impact de l'aide sur les dépenses en R&D.

— Les aides aux mesures visant à protéger l'environnement.

— Les aides visant à sauver ou à restructurer des entreprises en difficulté (sous des conditions strictes: l'aide doit être notifiée *ex ante* à la Commission, elle doit être temporaire, prévoir des réductions des capacités de production et ne pas fausser la concurrence).

— Les aides à l'emploi de personnes handicapées.

— Les aides à la formation professionnelle.

Des règles spécifiques s'appliquent à l'agriculture, à la pêche, aux transports, à l'audio-visuel public et temporairement à certains secteurs en difficulté (charbon, sidérurgie, chantiers navals,...). La spécificité des services publics

(services d'intérêt économique général) est reconnue, mais leurs aides devraient être encadrées par une directive à venir.

Selon l'article 88, les États doivent informer la Commission de tout plan prévoyant des aides publiques (selon la procédure de *notification*). C'est la Commission qui décide qu'une aide (ou qu'un projet d'aide) est incompatible avec le marché unique; le Conseil ne peut passer outre l'avis de la Commission qu'à l'unanimité. La Commission peut décider de considérer comme aide publique telle ou telle disposition fiscale, garantie publique, etc.

Toutefois, la procédure de notification ne s'applique pas pour une aide à une entreprise inférieure à 100 000 euros sur chaque période de 3 ans.

À la Commission, les aides publiques sont contrôlées par la DG Concurrence, et non par les DG Entreprises ou Emploi. Cette législation est source de tensions entre la Commission et les États dans la mesure où la Commission et les États membres n'ont pas les mêmes priorités: faire respecter les principes de la concurrence versus protéger l'emploi et favoriser la croissance.

* Selon Commission européenne (2003). Les articles 87 et 88 sont repris à l'identique dans le projet de Constitution (articles III-167 et 168).

8. Des stratégies nationales ou une stratégie européenne?

La question des délocalisations est particulièrement délicate pour l'Europe. Elle comprend en effet des pays qui souhaitent les éviter (les pays d'Europe continentale qui souffrent du chômage de masse de leurs actifs non qualifiés) et des pays qui souhaitent les attirer (les nouveaux membres). Le souci de la cohésion européenne (que les entrants rattrapent au plus vite le niveau moyen) peut être contradictoire avec le souci légitime de chaque pays de maintenir sa propre cohésion nationale (empêcher certains secteurs, certaines régions de sombrer). L'exigence d'une concurrence « libre et non faussée » entre en conflit avec le désir de certains pays d'aider leurs secteurs en difficulté ou, au contraire, leurs secteurs innovants. Enfin, l'attachement des institutions européennes au libre-échange, le *lobbying* des secteurs innovants et exportateurs, les différences d'intérêt entre pays peuvent empêcher l'Europe de mener une politique commerciale extérieure active contre le *dumping* des pays tiers.

Deux scénarios sont donc concevables. Dans le premier, chaque pays prend isolément des mesures spécifiques pour lutter contre les délocalisations et la désindustrialisation, tandis que les instances communautaires restent sur une ligne anti-interventionniste. Les mesures spécifiques seront limitées ou empêchées par les autorités européennes, qui accuseront les pays de fausser la concurrence en subventionnant leurs entreprises nationales. Chaque État membre instaure des mesures fiscales qui renforcent la concurrence fiscale en Europe, au détriment

des recettes publiques. Chacun recherche une meilleure compétitivité en faisant pression sur les salaires et les cotisations sociales (donc les prestations); ce jeu risque d'être peu rentable en Europe puisque les gains de compétitivité entre pays européens s'annuleront et que la demande globale sera affaiblie. Mais l'exemple récent donné par l'Allemagne, où les coûts salariaux ont été réduits dans le but d'accroître la compétitivité nationale et ont ainsi déprimé la demande intérieure montre qu'une stratégie isolée et non coopérative peut toujours être tentante.

Le deuxième suppose que les pays européens adoptent une stratégie commune à l'échelle européenne. Les autorités européennes devraient lancer une réflexion sur l'avenir des activités productives et de l'emploi industriel en Europe; diminuer le poids donné à la politique de la concurrence; elles devraient promouvoir une politique industrielle européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne; elles devraient avoir une politique commerciale extérieure plus active.

Le point délicat est que cette stratégie commune doit, en grande partie, être conduite par les pays et non par les instances européennes. Il faut donc que les règles communautaires soient modifiées, que soient définis des secteurs menacés par les délocalisations, où des aides spécifiques pourront être fournies aux entreprises par leur gouvernement, que soient définis des secteurs porteurs, qui eux aussi auront vocation à recevoir des aides spécifiques à l'innovation. Même si la coopération européenne en matière de R&D, d'enseignement supérieur doit être développée, les États ne sont pas prêts à abandonner aux instances communautaires leurs prérogatives dans ce domaine car il n'est pas indifférent pour chaque pays européen que les centres de recherche ou d'enseignement se développent chez lui ou dans un autre pays européen.

La politique de compétitivité passe aussi par la politique monétaire: comme l'a montré la période 1997-2000, l'Europe a besoin d'un euro plus faible vis-à-vis du dollar et des monnaies asiatiques. Elle a aussi besoin d'une croissance plus vigoureuse de sa demande intérieure puisque les réallocations d'activités se font beaucoup plus facilement lorsque les offres d'emplois sont dynamiques.

Références bibliographiques

- ARTHUIS J., 1993 : « Rapport d'information sur les délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service », *Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation*, Sénat.
- BEFFA J.-L., 2005 : « Pour une nouvelle politique industrielle », *mimeo*.

- BOULHOL H., 2004 : « Quel impact du commerce international sur la désindustrialisation dans les pays de l'OCDE? », *CDC IXIS Flash*, n° 206, 1^{er} juillet.
- CAHUC P. et M. DEBONNEUIL, 2004 : « Productivité et emploi dans le tertiaire », *Rapport du CAE*, n° 49.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2003 : *Vademecum – Community rules on State aid*, septembre.
- DATAR, 2004 : « La France, puissance industrielle – Une nouvelle politique industrielle pour les territoires », *Étude prospective*.
- FAGNART J.-F. et M. FLEURBAEY, 2002 : « Concurrence des pays à bas salaires, répartition des revenus et rigidités salariales », *Économie et Prévision*, n° 152-153.
- FONTAGNÉ L. et J.-H. LORENZI, 2004 : « Désindustrialisation–Délocalisations », *Rapport du CAE*, novembre.
- GRIGNON F., 2004 : « Rapport d'information sur la délocalisation des industries de main-d'œuvre », *Commission des affaires économiques et du Plan*, n° 374, Assemblée nationale.
- LAURÉ M., 1993 : « Les délocalisations: enjeux et stratégies des pays développés », *Futuribles*, mai.
- LETOURNEL J., 2004 : « Les délocalisations d'activités tertiaires dans le monde et en France », *DP Analyses économiques*, n° 55, novembre.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, 2004 : *Projet de Loi de Finances 2005*.
- MARINI P., 2004 : « Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution », *Revue d'information du Sénat*, n° 52.
- MATHIEU C. et H. STERDYNIAK, 1994 : « L'émergence de l'Asie en développement menace-t-elle l'emploi en France? », *Revue de l'OFCE*, n° 48, janvier.
- MESSERLIN P., 2004 : « La France profite mal de la mondialisation », *Sociétal* n° 46, Quatrième trimestre.
- ROUSTAN M., 2004 : « Rapport d'information sur la désindustrialisation du territoire », *Rapport de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire*, n° 1625, Assemblée nationale.
- SAPIR A. et al., 2003 : *An agenda for a growing Europe – Making the EU Economic system deliver*, juillet.
- STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1998 : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, octobre.