

N° 416
—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **globalisation de l'économie et les délocalisations d'activité et d'emplois,***

Par M. Jean ARTHUIS,
Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS : PRENDRE L'OFFENSIVE FACE AUX DÉLOCALISATIONS	7
CHAPITRE PREMIER : LES DÉLOCALISATIONS, LA RÉALITÉ ENFIN VUE EN FACE	17
I. UN PHÉNOMÈNE SIGNALÉ DÈS 1993 PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES, MAL APPRÉHENDÉ PAR LA MACRO-ÉCONOMIE	17
A. LE RAPPORT DE 1993 : UNE MISE EN GARDE TRÈS CLAIRE CONTRE « L'ACCÉLÉRATION DES DÉLOCALISATIONS »	17
1. <i>L'annonce d'une accélération des délocalisations</i>	18
a) L'émergence d'autres facteurs que les coûts	18
b) La disparition progressive des freins aux délocalisations	18
c) La transmission du processus : la logique de l'engrenage	19
2. <i>La France, terrain favorable aux délocalisations</i>	21
a) Le poids et la structure des prélèvements obligatoires : un inconvénient majeur	21
b) Les spécificités des rapports production-distribution	21
3. <i>Les inquiétudes : l'absence de réaction à l'échelle française ou européenne</i>	21
a) L'absence de réponse européenne	22
b) Les concurrences interrégionales	22
B. LA DIFFICULTÉ D'APPRÉHENDER LE PHÉNOMÈNE PAR UNE APPROCHE PUREMENT MACRO-ÉCONOMIQUE	23
1. <i>Des statistiques globalement inadaptées</i>	23
a) Les investissements directs à l'étranger (IDE)	23
b) Les filiales d'entreprises détenues à l'étranger	24
c) Les enseignements des autres indicateurs	24
2. <i>Malgré des progrès, les limites d'une approche trop macro-économique</i>	25
a) Des visions divergentes sur le phénomène	25
b) La reprise des « modèles » macro-économiques : la reconnaissance d'une accélération des délocalisations	26
c) Des définitions plus larges des délocalisations restant néanmoins encore limitées	27
3. <i>La nécessité de renouveler les analyses : la définition des délocalisations de votre commission des finances</i>	28
a) Un mécanisme lié à la réorganisation des entreprises	29
b) Délocalisations pures, délocalisations diffuses et non-localisations	30

II. LA RÉALITÉ DU PHÉNOMÈNE : LES ENSEIGNEMENTS DES DEUX ÉTUDES RÉALISÉES POUR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	31
A. 202.000 EMPLOIS DE SERVICES PERDUS AU COURS DES 5 PROCHAINES ANNÉES, SELON LE CABINET KATALYSE.....	31
1. <i>La délocalisation, processus de restructuration des entreprises.....</i>	32
a) De l'optimisation à la délocalisation.....	32
b) L'externalisation, délocalisation par procuration.....	33
c) Un processus lié à la taille de l'entreprise.....	34
2. <i>Les caractéristiques des délocalisations dans les services.....</i>	34
a) Trois motifs de délocalisations, mais la flexibilité des salariés comme facteur majeur.....	34
b) Les exemples de délocalisations dans les services.....	35
c) Des délocalisations de services sur le modèle des délocalisations industrielles.....	36
3. <i>Les chiffres : 202.000 emplois perdus dans les services au cours des 5 prochaines années.....</i>	36
a) Les délocalisations : à 80 %, des non-localisations.....	36
b) Principales victimes : les services aux entreprises, l'informatique et la recherche et développement.....	37
c) Une concentration sur les entreprises de grande taille.....	39
B. LES DÉLOCALISATIONS, UN PHÉNOMÈNE ENTRETENU PAR L'ÉVOLUTION DU MODE DE CONSOMMATION DES MÉNAGES, SELON LE CABINET ERNST AND YOUNG.....	39
1. <i>Un changement majeur dans le mode de consommation des ménages.....</i>	41
a) L'écart entre l'offre et la demande.....	41
b) Une perte de valeur du produit aux yeux des consommateurs.....	41
c) L'hyperconcurrence : la place prise en France par le hard discount.....	41
2. <i>Le panier de la ménagère : frein ou accélérateur pour les délocalisations ?.....</i>	42
a) Quels freins aux délocalisations ?.....	42
b) Les accélérateurs de délocalisations plus importants que les freins.....	44
3. <i>L'adaptation des producteurs : les entreprises sous contrainte.....</i>	45
a) Des ruptures permanentes dans l'environnement des entreprises.....	45
b) Le risque de privilégier des solutions de court terme, via les délocalisations, plutôt que la mise en œuvre de stratégies de long terme.....	46

III. VIVRE AVEC LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE : LES ENSEIGNEMENTS DES AUDITIONS ET DES DÉPLACEMENTS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	47
A. LES ENTREPRISES DANS LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE	47
1. <i>Un monde économique qui a complètement intégré la globalisation de l'économie</i>	47
a) Une globalisation vécue avec intensité.....	48
b) L'intensité de la concurrence	49
c) L'approvisionnement de la distribution à l'étranger.....	49
2. <i>Les stratégies d'adaptation mises en œuvre</i>	50
a) La logique de « l'offshore ».....	51
b) Le choix de la distribution	52
c) Le « sur-mesure »	52
3. <i>Une vision uniquement défensive de l'emploi en France</i>	53
a) Les difficultés liées au coût du travail.....	53
b) La difficulté de recruter en France une main d'œuvre adaptée aux besoins.....	54
c) Un cadre juridique nuisant à l'emploi	54
B. LES NATIONS DANS LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE	54
1. <i>Le déplacement en Chine de votre commission des finances : une force de frappe colossale</i>	54
a) Une mutation économique spectaculaire	54
b) Un acteur économique bientôt dominant ?	55
c) Des faiblesses néanmoins	56
2. <i>Le déplacement en Inde de votre commission des finances : l'Inde, bureau-laboratoire du monde ?</i>	56
a) Une libéralisation économique favorisant l'accueil des investissements directs étrangers.....	56
b) Les NTIC, catalyseur du développement indien.....	57
c) Les atouts indéniables de l'Inde dans la globalisation de l'économie.....	57
3. <i>Le déplacement au Danemark du président et du rapporteur général de votre commission des finances : la globalisation n'est pas une fatalité pour l'emploi</i>	59
a) Un modèle fiscal atypique ?.....	59
b) La flex-sécurité.....	61

CHAPITRE II : FACE À LA GLOBALISATION, L'ABSENCE DE FATALITÉ	63
I. POUR UN ÉQUILIBRE ENTRE FLEXIBILITÉ ET SÉCURITÉ DU TRAVAIL ADAPTÉ À LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE	66
A. LES FLEXIBILITÉS NÉCESSAIRES DU MONDE DU TRAVAIL POUR DES ARBITRAGES FAVORABLES À LA LOCALISATION D'ACTIVITÉS EN FRANCE	67
1. <i>Un marché du travail plus fluide</i>	67
a) Supprimer les fausses protections du droit du travail	67
b) Favoriser la mobilité géographique des salariés	69
c) Développer les services à la personne	69
2. <i>Mettre le monde du travail à « l'heure mondiale »</i>	70
a) Une flexibilité nécessaire des contrats et des horaires.....	70
b) Une politique de qualification indispensable	70
B. LA MODERNISATION NÉCESSAIRE DES AIDES ET DE L'ADMINISTRATION DÉDIÉES AU RETOUR À L'EMPLOI	71
1. <i>Rendre les aides à l'emploi plus efficaces</i>	71
2. <i>Une administration de l'emploi plus performante</i>	73
II. POUR UNE RÉFORME FISCALE D'ENVERGURE, EN FAVEUR DE NOS ACTEURS ÉCONOMIQUES	73
A. A L'ÉCHELLE FRANÇAISE, LA FIN NÉCESSAIRE DES IMPÔTS DE PRODUCTION	74
1. <i>Un nécessaire partage des rôles entre les citoyens et l'entreprise</i>	76
a) Aux citoyens, le financement des dépenses de cohésion sociale.....	76
b) Aux entreprises, la création d'activités et d'emploi	77
2. <i>La disparition à programmer des impôts de production</i>	78
a) Remplacer les impôts pesant sur la production par des impôt sur les produits.....	78
b) Une contribution complémentaire des impositions sur le revenu ?.....	79
B. A L'ÉCHELLE EUROPENNE, LE CHANTIER DE L'HARMONISATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	80
1. <i>L'impôt sur les sociétés, un signal en matière d'attractivité du territoire</i>	80
a) Un mauvais positionnement de la France s'agissant du taux de l'impôt sur les sociétés	80
b) Une convergence des taux d'imposition sur les sociétés en Europe limitée à moyen terme	83
2. <i>Une harmonisation nécessaire des bases de l'impôt sur les sociétés</i>	83
a) Des résultats limités jusqu'à présent	84
b) La nécessité de relancer les travaux	84

III. POUR UNE POLITIQUE COMMERCIALE FAISANT RESPECTER LA LOYAUTÉ DE LA CONCURRENCE	85
A. L'ÉCHELLE FRANÇAISE, UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE PRODUCTION ET DISTRIBUTION	85
1. Favoriser les accords de producteurs, pour la création et la maintien de l'emploi, face à la concentration des centrales d'achat	86
2. Assurer la transparence des relations commerciales	86
B. A L'ÉCHELLE EUROPÉENNE, DES ACCORDS COMMERCIAUX « SOUS CONDITION » AVEC LES PAYS EXTRA-EUROPÉENS	87
1. Pour une politique commerciale prenant au sérieux les biais dans les échanges	88
a) Lutter contre les déséquilibres monétaires	88
b) Appliquer des « normes environnementales »	90
2. La nécessité de mesures de sauvegarde pour absorber les chocs économiques	90
a) Les droits de douane, un outil impossible à réhabiliter	90
b) Des clauses de sauvegarde à mettre en œuvre, en cas d'urgence, sur une base ad hoc	91
CONCLUSION : FAIRE LE CHOIX DE LA CRÉATION D'EMPLOI DANS UNE ÉCONOMIE GLOBALISÉE	93
EXAMEN EN COMMISSION	95

AVANT-PROPOS :

PRENDRE L'OFFENSIVE FACE AUX DÉLOCALISATIONS

La globalisation de l'économie est devenue pour un nombre croissant de salariés et de chefs d'entreprise synonyme de délocalisations d'activités et d'emplois hors du territoire national. L'écart entre la réalité vécue par nos concitoyens et les analyses macroéconomiques nuanciant, relativisant, minimisant le phénomène, ou le prenant en compte avec retard, est à la source d'un malaise profond dans notre pays, rarement atteint par le passé. Les débats sur le « projet de Constitution européenne », et le vote du 29 mai 2005, en constituent un symptôme saisissant.

Dire la vérité sur les délocalisations

A défaut d'avoir pu ou su correctement analyser l'accélération de la mondialisation, nombre d'expertises ont jeté un voile sur la réalité des délocalisations. Sur le fondement de ces analyses, nous avons collectivement – gouvernements et citoyens ; entreprises, syndicats et salariés ; producteurs, distributeurs et consommateurs – différé la mutation indispensable de notre pays, sur le plan économique, fiscal et social, laissé subsister les contradictions et archaïsmes français, rendant l'adaptation à la globalisation de notre « modèle social » plus difficile et plus douloureuse. Ce faisant, le refus de « voir les délocalisations en face » a paradoxalement alimenté les peurs actuelles et cristallisé les inquiétudes d'un monde du travail touché par la fragilisation des entreprises. L'évocation de la mondialisation est devenue profondément anxiogène dans l'esprit de nos concitoyens.

Votre commission des finances ne souhaite pas que la France soit saisie par la peur, trop souvent exploitée, sur le plan politique, à des fins démagogiques. Elle juge ainsi que **les délocalisations ne constituent pas une fatalité** à condition de **prendre au sérieux l'enjeu lié à la globalisation et d'opter pour une réponse ambitieuse, au-delà de ce qui a été fait jusqu'à présent, en Europe et en France**. Le présent rapport d'information s'efforce de répondre à ce besoin, en appréhendant avec exhaustivité, chiffres à l'appui, les délocalisations à venir dans les services, en analysant les ressorts du phénomène liés à l'évolution du mode de consommation des ménages et en bousculant les idées reçues en matière fiscale et sociale, afin de permettre au modèle français de fonctionner en économie globalisée.

Dire la réalité des délocalisations obéit avant tout à une exigence de vérité. Dès 1993, votre président publiait un rapport d'information¹ mettant en garde contre l'accélération des délocalisations, montrant que les délocalisations dans le secteur industriel annonçaient une émergence du même phénomène dans les services et que la France offrait un terrain favorable en la matière. Le rapport avait suscité scepticisme et incompréhension. Il annonçait pourtant ceci : *« nous sommes face à un tournant historique. Dans le meilleur des cas, nous le regardons passifs à défaut de pouvoir le contrôler, et, dans le pire, nous préférons l'ignorer, pour éviter d'avoir à l'affronter. Mais la progression du chômage menacera bientôt la cohésion sociale »*...

Confrontée depuis 1993 à une absence de chiffres fiables sur les délocalisations, votre commission des finances, préoccupée par les cas de plus en plus nombreux de délocalisations recensés sur le territoire et par l'absence de politique économique, à l'échelle européenne et française, à la hauteur du défi, a cru nécessaire de lancer **un nouveau cycle de travail sur les délocalisations.**

Délocalisations, de quoi parle-t-on ?

Votre commission a d'abord souhaité que nos concitoyens puissent y voir clair. Dans ce but, elle a posé une définition des délocalisations qui permette de rendre compte du phénomène, dans toutes ses dimensions. Considérer la délocalisation comme le *« transfert en bloc d'activités existantes du territoire national vers le territoire d'un autre pays »*, comme le font la plupart des analyses macro-économiques, conduit à passer à côté d'une mutation beaucoup plus profonde en matière de localisation des activités de production, qu'il s'agisse de l'industrie, des services ou de l'agriculture. Il est d'ailleurs permis de penser que si les activités de distribution sont restées à l'écart de ces phénomènes, un jour viendra où elles seront atteintes à leur tour.

Fondamentalement, sur un plan micro-économique, **la délocalisation regroupe tous les arbitrages réalisés par les entreprises dans un sens défavorable à la localisation des activités et des emplois sur le territoire français.** Toute importation de biens et de services ayant des substituts nationaux, notamment, doit être considérée comme une délocalisation. Le phénomène prend trois formes : transfert d'un site vers un pays étranger (délocalisation pure), regroupement à l'étranger d'activités de services disséminées sur plusieurs sites en France (délocalisation diffuse) et **localisation d'activités à l'étranger, alors qu'elles auraient pu l'être en**

¹ Rapport d'information n° 337 (1992-1993) sur l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service.

France (non-localisation, qui ne prend évidemment pas en compte l'implantation dans un pays afin d'y conquérir des parts de marché).

Les pertes d'emplois dans les services

Sur la base de cette définition, votre commission des finances a commandé le 9 novembre 2004, après appel d'offres, une étude au cabinet Katalyse sur les délocalisations d'emplois de services dans les cinq années à venir. L'étude, présentée le 9 mars 2005, devant votre commission, et qui figure en annexe au présent rapport d'information prévoit **pour la période 2006-2010 la délocalisation de 202.000 emplois pour les seuls services, soit 22 % de la création nette d'emploi salarié** au cours des cinq dernières années. **80 % de ces pertes d'emplois sont liées à des non-localisations** et donc seulement une sur cinq à des délocalisations au sens strict du terme, qui sont pourtant les seules prises en compte habituellement par les économistes. **La perte d'emplois évaluée par l'étude constitue le passif à inscrire au bilan de la France dans une économie globalisée.**

L'influence des modes de consommation des ménages

Votre commission des finances s'est ensuite interrogée sur la « **schizophrénie** » de nos concitoyens : **ceux-ci peinent à réconcilier en eux-mêmes le consommateur, qui souhaite accéder aux produits et aux services à des prix toujours plus bas, sans considération de leur lieu de production, et le travailleur, qui a besoin d'un emploi, aussi bien rémunéré que possible.** Un récent éditorial du journal « *Le Monde* » daté du 11 juin 2005 illustre cet aspect à la perfection : « *dans cette période d'après-référendum où il a été beaucoup question de mondialisation, la Logan vient démontrer modestement aux Français qu'ils retirent aussi les bénéfices de la globalisation. Conçue en France, fabriquée sur les chaînes d'usines installées en Roumanie et en Russie, la Logan revient sur le territoire national, après un long détour, pour un prix imbattable. C'est l'inverse d'une délocalisation. C'est le retour d'un investissement à l'étranger* ». Pour votre commission des finances, cet exemple n'est pas l'inverse d'une délocalisation, il est l'illustration parfaite du conflit actuel entre préservation des emplois sur le territoire et prix bas. Il est le symbole d'un modèle français fondé sur le « **moins cher** » et le « **moins d'emplois** ».

Pour en avoir le cœur net, votre commission des finances a commandé, toujours le 9 novembre 2004, après appel d'offres, une étude au cabinet Ernst and Young sur la **consommation des ménages et son impact sur les délocalisations**. L'étude figurant en annexe, remise le 9 mars 2005, et également présentée devant votre commission des finances, montre de façon convaincante que le **monde de la grande consommation** est marqué, d'une part, par un **accroissement de l'offre**, avec un nombre de magasins en augmentation, une percée du hard discount et un allongement des horaires d'ouverture et, d'autre part, par une **stagnation de la demande** liée au sentiment d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages. Ce contexte produit une **forte pression sur les prix et une relative indifférence quant à l'origine géographique des produits** de la part de consommateurs ne faisant plus de lien entre leurs achats et leur emploi. Il conduit à une « hyper-concurrence » entre distributeurs et à une « **sur-réaction** » **des producteurs**. L'étude d'Ernst and Young souligne ainsi que les ruptures de plus en plus fréquentes dans l'environnement de l'entreprise, liées à la fois à des évolutions rapides des conditions des marché et à une puissance publique modifiant en permanence les « règles du jeu », notamment en matière fiscale, contraignent les dirigeants à des solutions de court terme, qui prennent la forme, de plus en plus souvent, de délocalisations. Dans cette situation de « tyrannie du court terme », le fait de ne pas délocaliser pourrait, selon l'étude, être perçu comme une erreur de gestion, susceptible de menacer la pérennité de l'entreprise.

La globalisation de l'économie, l'urgence d'une adaptation forte

Pour compléter cette vision, votre commission des finances a organisé l'audition de chefs d'entreprises, de syndicalistes et d'universitaires dont les comptes-rendus figurent en annexe au présent rapport d'information, ainsi que des déplacements « sur le terrain ». Elle a ainsi bénéficié d'un « retour sur expériences » de missions menées en Chine en 2004 et en Inde, en 2005, mais aussi de celle menée au Danemark, en 2004, afin d'illustrer la capacité d'adaptation de pays occidentaux comparables au nôtre, pareillement confrontés à la globalisation de l'économie. Confrontée à la conception de certains, comme M. Serge Tchuruk, président directeur général d'Alcatel, visant à développer des « *entreprises sans usines* », elle a vu le risque d'une planète organisée entre une Chine « usine du monde », une Inde « laboratoire du monde », voire un Brésil « ferme du monde »... et **une Europe – ou une France – se consacrant à la mise en rayons, dans ses supermarchés, de produits fabriqués par d'autres**. Les déplacements réalisés par votre commission des finances montrent l'illusion d'une division internationale du travail qui cantonnerait les pays émergents aux emplois non qualifiés et réserverait aux pays occidentaux les emplois qualifiés : la Chine forme aujourd'hui davantage d'ingénieurs que tous les pays européens réunis.

L'excellence informatique de l'Inde est largement au niveau des meilleurs standards occidentaux.

La France placée face à ses contradictions

C'est néanmoins le **constat que d'autres pays de l'Union européenne, hors zone euro ou au sein de la zone euro, et la plupart des pays de l'OCDE, conjuguent intégration de leur économie dans des échanges mondialisés et haut niveau d'emploi qui a guidé votre commission des finances dans l'élaboration de ses propositions**, persuadée, au vu des atouts indéniables de la France et des exemples étrangers, que les délocalisations ne constituent pas une fatalité et qu'il est possible à notre pays de réussir face à la globalisation. Encore faut-il adopter une attitude résolument offensive – en ne cédant pas à la tentation illusoire du faussement défensif, en matière sociale, fiscale et commerciale – et **reconnaître que la panne française en matière d'emplois et sa vulnérabilité face aux délocalisations tiennent avant tout à ses contradictions internes, au retard pris dans les grandes réformes structurelles et à une obsolescence, sinon de son modèle, du moins de certaines de ses composantes qui l'empêchent d'être performant.**

Le présent rapport d'information ne prétend à aucun moment réaliser une monographie exhaustive sur les délocalisations. Votre commission des finances renvoie en effet à son rapport d'information de 1993, qui reste d'une actualité brûlante. Nos collègues Francis Grignon et Christian Gaudin ont, par ailleurs, réalisé au nom de la commission des affaires économiques, en 2004, un remarquable travail¹ sur le même sujet. Grâce à une approche renouvelée des délocalisations, votre commission des finances est arrivée à la conclusion que l'impact fort des délocalisations en termes d'emplois révélait avant tout l'inadaptation du modèle français à la globalisation de l'économie. **C'est cette conviction forte que souhaite faire partager le présent rapport d'information. Elle est optimiste car elle tend à montrer que la France a son destin en main.**

¹ *Rapport d'information n° 374 (2003-2004) de nos collègues Francis Grignon, président, et Christian Gaudin, rapporteur, au nom de la commission des affaires économiques ; « Délocalisations : pour un néocolbertisme européen ».*

La flexibilité pour éviter les délocalisations et favoriser l'emploi

Votre commission des finances constate, tout d'abord, face au nombre d'emplois détruits par les délocalisations et face à la faiblesse des emplois créés en France – le processus, classique en théorie économique, de destruction/création ne fonctionne plus – que le droit du travail, dans ses rigidités en termes d'horaires de travail, dans les protections mises en place dans les procédures de licenciement, par le mécanisme des effets de seuil, joue aujourd'hui, dans notre pays, contre l'emploi. La protection du contrat de travail engendre paradoxalement une exclusion durable des personnes privées d'emploi. **Elle est directement à l'origine des délocalisations.** Les chefs d'entreprise interrogés par le cabinet Katalyse indiquent que le premier motif de délocalisation est lié, avant le coût du travail, à un **besoin de flexibilité impossible à satisfaire en France.** C'est donc à une **flexibilité du monde du travail, adaptée à la globalisation de l'économie,** qu'appelle le présent rapport d'information. Cette flexibilité « gagnant-gagnant » s'accompagne naturellement d'une sécurité pour le travailleur – la flex-sécurité – faite d'une **profonde modernisation des aides et des administrations dédiées au retour à l'emploi, dont la performance doit être améliorée.**

Une réforme fiscale radicale en faveur de l'activité économique : taxer les produits et non plus la production

La deuxième voie proposée par le présent rapport d'information réside dans une **réforme fiscale radicale, en faveur de l'activité économique.** Dans une économie globale, dans le libre échange, il n'est plus possible de demander aux entreprises de prendre en charge la solidarité édictée par les Etats pour faire vivre la cohésion sociale. Aux entreprises, la responsabilité de l'activité, et donc de la création d'emplois. Aux citoyens le financement de la solidarité. Ce partage des rôles est essentiel, il permet aux citoyens de se déterminer sur le niveau de prise en charge collective des risques sociaux qu'ils souhaitent assumer. Il permet de dissiper une illusion : quel impôt prélevé sur les entreprises n'est pas *in fine* à la charge des consommateurs et des ménages ?

Il convient, dès lors, de tirer les conséquences de la globalisation de l'économie en considérant que **l'impôt de production - cotisations sociales, taxe professionnelle, taxe sur les salaires - pesant sur des entreprises pouvant à tout moment choisir de se localiser là où elles n'auront plus à subir ces contraintes constitue un danger pour l'emploi et nourrit les délocalisations. On est là en présence de droits de douane à l'envers.** Votre

président juge ainsi indispensable un changement d'assiette complet pour assurer le financement de la cohésion sociale et préconise, notamment, une imposition de la consommation plus importante, basculant ainsi le centre de gravité des prélèvements de la production vers les produits. Seule l'imposition de la consommation, en effet, et en particulier la TVA, permet de taxer aussi bien les biens produits en France et ceux fabriqués à l'étranger. Elle exonère les biens et services destinés à l'export. Les exemples étrangers de TVA sociale s'avèrent très significatifs. Il convient toutefois d'observer que la TVA ne peut à elle seule compenser les impôts et charges sociales dont les entreprises seraient désormais exonérées. L'imposition des revenus – CSG et impôt sur le revenu remodelé par suppression des sédimentations de niches et autres mesures dérogatoires – est, dans cette perspective, un complément indispensable.

Favoriser la production plutôt que la grande distribution

Troisième voie souhaitée par votre commission des finances, un rééquilibrage des relations entre producteurs et distributeurs. Face à la pression de ces derniers, à la concentration des centrales d'achats, aux conditions toujours plus exigeantes posées par la grande distribution en matière de référencement des produits, les producteurs doivent pouvoir s'organiser. **Pris entre l'enclume des réglementations et le marteau des prix, les producteurs disparaissent ou délocalisent.** Les entreprises doivent retrouver en France un avantage objectif à ne pas se détourner de la production pour investir dans la distribution. C'est à un **choix stratégique en faveur de la production** qu'appelle votre commission des finances.

Rétablir un « pacte de confiance » entre les administrations et les entreprises

Ces réformes ne peuvent être menées que dans le cadre d'un nouveau « pacte de confiance » entre les administrations publiques et les entreprises. La multiplication des règles et des normes a ouvert la voie à un pouvoir administratif assorti de procédures d'agrément et de contrôle. La pression qui est résulte est contraire à l'esprit d'entreprise et neutralise la créativité. C'est ainsi que des entreprises, notamment dans le secteur de la chimie, soumises à des autorisations administratives de mises sur le marché, renoncent à produire en France et choisissent des pays plus prompts à délivrer les visas nécessaires. Il est permis d'exprimer des craintes à propos de la reconnaissance prochaine des pôles de compétitivité. Les dispositions fiscales et sociales, dont la loi de

finances pour 2005 les a gratifiés, entraînent une chaîne d'avis administratifs qui pourraient briser tout à la fois l'espérance et l'élan suscités par les pôles de compétitivité. Une prompte réaction est attendue par les entreprises qui entendent préserver leurs marges de liberté pour s'investir collectivement dans les actions de recherche-développement. **Des procédures allégées, des délais raccourcis, des contrôles moins tracassiers, voilà ce qui est attendu des administrations publiques dans la globalisation de l'économie.**

L'adaptation à la globalisation économique : pour un cadre européen

Enfin, c'est en matière de **gouvernance économique, d'harmonisation fiscale et de politique commerciale que l'Union européenne doit jouer son rôle.** Les parités monétaires injustifiées comme celle du yuan vis-à-vis de l'euro doivent être corrigées. C'est sans doute au moment de la négociation des accords commerciaux bilatéraux que peuvent être réglées de telles questions, afin d'éviter que le libre échange, profondément nécessaire, ne soit biaisé par des taux de change inadaptés. Des barrières tarifaires à des fins strictement environnementales sont, dans ce cadre, parfaitement concevables. Sur ce sujet, votre commission des finances se montre résolument hostile à un protectionnisme généralisé à l'échelle de l'Union européenne, dont nos 24 partenaires ne veulent pas. Elle souhaite néanmoins, et le textile en est un exemple, que des mesures d'urgence et de sauvegarde soient mises en place, ponctuellement, dans certains secteurs, afin de favoriser les adaptations des économies nationales et d'absorber les chocs économiques majeurs.

En conclusion, votre commission des finances considère qu'il est urgent de trouver en France le chemin de la croissance et du plein-emploi. **En matière de délocalisations, il est désormais « minuit plus cinq ». Les réformes structurelles ne peuvent plus attendre. Il n'y pas de fatalité, notons à cet égard les exemples significatifs de relocalisations, mais il y a, dès maintenant, des actions radicales à engager. Face aux délocalisations, nous devons reprendre notre destin en main.**

Les pistes suggérées par votre commission des finances pour favoriser l'emploi dans une économie globalisée : la nécessité du débat

Les prérequis :

- *politique économique, il faut mettre en place une gouvernance économique de la zone euro ;*
- *administrations publiques, pour un pacte de confiance avec les entreprises : procédures allégées, délais raccourcis, contrôles moins tracassiers.*

- travail, la première responsabilité française : réaliser un équilibre entre flexibilité du travail et sécurité du travail adapté à la globalisation de l'économie

- Mettre le monde du travail « à l'heure mondiale » en supprimant les fausses protections du droit du travail, en donnant de la souplesse au temps de travail, aux embauches, aux licenciements et en limitant les effets de seuil ;

- Conduire des stratégies d'adaptation de la main d'œuvre par la qualification, l'acquisition de compétences linguistiques de base, une meilleure coopération recherche publique – universités – entreprises ;

- Moderniser les aides et les administrations dédiées au retour à l'emploi, développer les emplois de services à la personne, qui constituent des emplois protégés des délocalisations : la fluidité souhaitable du marché du travail.

- fiscalité, une deuxième responsabilité, essentiellement française : mettre en œuvre une réforme fiscale d'envergure, en faveur de nos acteurs économiques

- Définir un nécessaire partage des rôles entre les citoyens et les entreprises : aux citoyens, le financement de la cohésion sociale, aux entreprises, la création des activités et des emplois ;

- Substituer à l'impôt de production des impositions aux assiettes moins mobiles : la mise en œuvre d'une imposition sociale sur les produits et donc la consommation, la contribution complémentaire d'une CSG désormais couplée à l'impôt sur le revenu ;

- Œuvrer à l'échelle européenne en faveur d'une harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés désormais indispensable.

- politique commerciale, une troisième responsabilité, française et européenne : établir une politique commerciale faisant respecter la loyauté de la concurrence

- Assurer à l'échelle française un nouvel équilibre entre production et distribution, en permettant aux producteurs de s'organiser de manière collective face à la concentration des centrales d'achats et en assurant une plus grande transparence des relations commerciales ;

- Négocier à l'échelle européenne des accords commerciaux sous condition, permettant de résoudre les biais dans la concurrence, liés aux taux de change sous-évalués (yuan-euro) ou à l'absence de normes environnementales ;

- Introduire, en cas d'urgence, des clauses de sauvegarde à titre exceptionnel en matière commerciale afin d'assurer la transition de certains secteurs face à un choc majeur.

**1993 – 2005 : d'un rapport d'information à l'autre
ce qui a changé en matière de délocalisations / ce qui n'a pas changé**

Les problèmes de délocalisations

<i>Ce qui n'a pas changé</i>	<i>Ce qui a changé</i>
<ul style="list-style-type: none">- la difficulté, pour les experts, d'appréhender le phénomène ;- les avantages comparatifs des pays émergents ;- les délocalisations liées à une concurrence par les coûts ;- les délocalisations industrielles : le textile encore et toujours menacé ;- le déséquilibre production – distribution ;- l'absence de réponse à la hauteur du problème.	<ul style="list-style-type: none">- des travaux qui reconnaissent enfin la réalité du problème, tout en le minimisant ;- l'élargissement de la palette des talents des pays émergents et l'entrée dans l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale ;- l'apparition d'autres facteurs pressentis en 1993 : flexibilité, accès à une main d'œuvre qualifiée ;- l'émergence forte des délocalisations de services (202.000 emplois touchés dans les 5 prochaines années) ;- la percée du hard discount et une pression encore accrue sur les prix ;- les 35 heures.

Les politiques économiques face aux délocalisations

<i>Ce qui n'a pas changé</i>	<i>Ce qui a changé</i>
<ul style="list-style-type: none">- l'absence de gouvernance économique et d'harmonisation fiscale européenne ;- le chômage français face à la globalisation de l'économie, symptôme d'une inadaptation du marché du travail ;- la nécessité de faire disparaître complètement les impôts de production ;- des règles commerciales favorisant la distribution ;- les parités monétaires biaisées avec le yuan et l'absence de normes environnementales ;- des délocalisations qui s'annonçaient, des solutions en « élaboration ».	<ul style="list-style-type: none">- le passage à l'euro ;- des rigidités accrues sur le marché du travail français, des solutions trouvées dans la plupart des autres pays européens ;- un transfert timide et encore insuffisant du financement des cotisations sociales vers les particuliers ; des exonérations partielles de charges sociales ;- une politique du gouvernement faisant de la baisse des prix sa priorité ;- des biais dont l'impact se renforce : la part de la Chine et des autres pays émergents dans les échanges mondiaux est beaucoup plus importante qu'en 1993 ;- au regard des exemples étrangers, nous savons désormais, que face à la globalisation, il n'y pas de fatalité.

CHAPITRE PREMIER :

LES DÉLOCALISATIONS, LA RÉALITÉ ENFIN VUE EN FACE

De coupure de presse en reportage télévisé, l'attention portée au phénomène des délocalisations augmente depuis plusieurs mois. Elle se heurte à la faiblesse des chiffres disponibles, à laquelle tente de remédier le présent rapport d'information en élaborant une prospective pour les emplois de services. Les cas mis en lumière par les médias ne permettent pas davantage de **mettre en évidence les mécanismes en œuvre dans les entreprises** et la vaste redistribution des avantages comparatifs qui s'opère avec rapidité entre nations.

I. UN PHÉNOMÈNE SIGNALÉ DÈS 1993 PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES, MAL APPRÉHENDÉ PAR LA MACRO-ÉCONOMIE

Sans avoir disposé de chiffres, les auditions et déplacements, que votre président avait réalisés en 1993, au nom d'un groupe de travail de votre commission des finances, lui avaient permis de donner l'alerte sur une accélération du phénomène des délocalisations, considéré à l'époque par beaucoup d'experts comme un processus limité affectant certains secteurs industriels de main d'œuvre peu qualifiée. Les macro-économistes ont ainsi mis du temps à percevoir le phénomène. Faute d'une définition pertinente, suffisamment étendue, des délocalisations, **les chiffres proposés par de récents rapports, s'ils reconnaissent enfin au phénomène une réalité sur le plan économique, en minimisent l'impact.**

A. LE RAPPORT DE 1993 : UNE MISE EN GARDE TRÈS CLAIRE CONTRE « L'ACCÉLÉRATION DES DÉLOCALISATIONS »

Consciente que la France était entrée en 1993 en récession, dans une économie mondiale en mutation, votre commission des finances avait mis en place un groupe de travail sur les incidences économiques et fiscales des délocalisations hors du territoire national des entreprises industrielles et de services. Au terme de plus de 40 auditions, et de déplacements à Bruxelles et à Hong-Kong, votre commission des finances avait mis en évidence dans son

rapport d'information¹ l'émergence de l'Asie et montré que la dématérialisation des activités accélérât la mondialisation de l'économie. Elle avait souligné que cette transformation était bien réelle, **invisible, mais vivante, souvent traumatisante**, et parfois mortelle pour certains secteurs de notre économie.

Le rapport précité reste très largement d'actualité aujourd'hui.

1. L'annonce d'une accélération des délocalisations

a) L'émergence d'autres facteurs que les coûts

Si la délocalisation d'activités consistant à **séparer les pays de production et les pays de consommation** est restée longtemps circonscrite à quelques secteurs, le rapport d'information de votre commission des finances de 1993 a montré que le phénomène était en cours d'accélération. Il remarquait que les délocalisations étaient traditionnellement liées au cycle de vie des produits : au terme de celui-ci, les biens étant banalisés, la concurrence s'effectuait principalement en termes de prix. Il observait néanmoins **l'émergence d'autres facteurs** : savoir-faire, en raison d'une qualité croissante des produits fabriqués dans les pays du Sud, flexibilité (disponibilité de la main d'œuvre par des horaires intensifs, réservoirs de main d'œuvre qualifiée ...), et incitations mises en place par certains pays du Sud pour « capter » les activités économiques occidentales.

b) La disparition progressive des freins aux délocalisations

La délocalisation d'activités et d'emplois est néanmoins soumise à des contraintes et comporte des coûts cachés (risque de délais de livraison non respectés du fait de la distance, difficulté de répondre à une commande « sur mesure »...). Le rapport d'information de 1993 annonçait que ces **contraintes étaient en voie de disparition** : les coûts d'entrée dans les pays, engendrés par des investissements directs ou des partenariats locaux, pouvaient avantageusement être contournés par le recours à la sous-traitance, allégeant considérablement les frais d'immobilisation. La diminution des coûts de transport constatée sur longue période, et qui s'est amplifiée depuis, ainsi que celle des coûts de communication, agissent par ailleurs comme des « facilitateurs » pour les échanges mondiaux ... et les délocalisations. Le rapport d'information de 1993 montrait même que, par le jeu des décalages horaires et de saison, la distance était devenue un facteur de production.

¹ Rapport d'information n° 337 (1992-1993) sur l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service.

Entrevue également en 1993, **la dématérialisation des communications, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), a considérablement simplifié la mécanique de la délocalisation.**

c) La transmission du processus : la logique de l'engrenage

Votre commission des finances expliquait l'accélération des délocalisations par une logique d'engrenage, le processus, une fois amorcé, se diffusant dans tous les secteurs de l'économie. Selon le rapport d'information précité, la délocalisation est en effet **un mouvement continu qui n'a pas vocation à s'arrêter** et se diffuse progressivement par trois mécanismes distincts :

- la diffusion des délocalisations au sein d'un même secteur ;
- la diffusion des délocalisations au sein de la filière de production ;
- la diffusion entre secteurs.

La délocalisation est tout d'abord pour les premières entreprises qui s'y essayent **une opportunité à saisir**, puis devient, pour les suivantes, **une contrainte de marché**. La réaction naturelle des entreprises les plus engagées dans le processus de délocalisation est de préserver leur avantage comparatif en termes de coûts¹ en délocalisant davantage, c'est-à-dire en opérant le transfert de tout un segment de production à l'étranger, en délocalisant d'autres segments en amont, ou en s'intéressant aux filières en aval (d'où l'annonce d'une délocalisation dans les services : services qualité, services après vente, aides aux utilisateurs...). Ce processus enclenche alors une transmission de savoir-faire dans les pays de délocalisation et, ainsi, un engrenage de délocalisations qui n'épargne aucun secteur économique. Il occasionne des **délocalisations en cascade**, les premiers pays ayant bénéficié des délocalisations conservant leur position en délocalisant à leur tour dans d'autres pays.

C'est pour cette raison que le rapport d'information de 1993 soulignait une accélération des délocalisations. Elle touchait essentiellement alors les secteurs traditionnels de la concurrence par les coûts : textile-habillement, chaussure, horlogerie et jouet. Dans les deux premiers secteurs, le processus n'est pas encore achevé : **il y a encore des emplois menacés de délocalisation.**

¹ Les études commandées par votre commission des finances montrent aujourd'hui que le coût n'est plus un facteur exclusif et que la délocalisation est devenue plus « globale », liée aux processus d'optimisation de l'organisation des entreprises et aux décisions d'externalisation qui en découlent.

Cette accélération des délocalisations était ensuite logiquement accompagnée à l'époque, pour votre commission des finances, par l'émergence des délocalisations dans les services. Le rapport d'information de 1993 remarquait que ce secteur offrait un **potentiel considérable**, lié au couplage informatisation et télécommunications, et surtout à une **carence de prévision particulièrement édifiante**. Votre commission des finances dénonçait le préjugé confortable que *« la concurrence des pays en voie de développement, ne jouerait que sur les produits « bas de gamme » de grande consommation » (...)* *« La délocalisation ne serait en quelque sorte qu'une version modernisée d'une répartition du travail entre - la tête - l'Europe, qui garderait la conception, la recherche et « les petites mains asiatiques » dont le savoir-faire - outre le coût - était loué par tous. Cette opinion, entretenue par un préjugé culturel qui voyait encore dans la main d'œuvre asiatique des monteurs de puces électroniques, sortes de coolies des temps modernes, s'est avérée totalement erronée. Ignorer ou feindre d'ignorer la compétence, la qualification de ces personnels était une faute pour l'Europe et une insulte à leur égard ».* **Ce préjugé naïf, source d'un aveuglement dangereux, persiste encore très fortement aujourd'hui : il empêche notre pays de se livrer aux adaptations radicales nécessaires, faute d'une prise de conscience que la concurrence avec les pays émergents oblige à une « montée en gamme » extrêmement urgente, et celle avec les autres pays occidentaux à une inventivité sans pareil. Ceci suppose de la part des hommes et des femmes de notre pays un dynamisme et un investissement dans le travail qui ne soit pas corsetés par des horaires rigides, une souplesse et une flexibilité dans la définition du cadre du travail, une fluidité du marché de l'emploi, l'acquisition de compétences nouvelles, à commencer par celle de la langue véhiculaire mondiale, bref, une flexibilité à la mesure de la rapidité de la redistribution des avantages comparatifs au niveau mondial.**

Le rapport d'information de 1993 mettait en évidence une concurrence des nouveaux pays industriels dans l'informatique *« surprise majeure des trois dernières années »*, à trois niveaux : saisie des données, programmation, hardware et construction de matériel. Cette concurrence s'est vérifiée à un point insoupçonnable en 1993. De même, le rapport précité annonçait les délocalisations dans l'aide à la gestion des entreprises (comptabilité notamment) que les opérateurs en délocalisations que sont certains grands cabinets de conseil n'ont pas tardé à mener à bien. Il jugeait que les services de proximité n'étaient pas eux-mêmes exempts de tout risque, citant l'exemple de la fabrication des prothèses dentaires.

Enfin, le rapport d'information de 1993 jugeait inéluctable l'apparition de délocalisations de proximité, mettant en évidence, après le Maghreb, le réel attrait des pays d'Europe de l'Est pour la localisation d'activités et d'emplois ...

2. La France, terrain favorable aux délocalisations

a) Le poids et la structure des prélèvements obligatoires : un inconvénient majeur

Dans une concurrence généralisée par les coûts, la France est assurément, parmi les grands pays industrialisés, l'un des plus vulnérables à la pression extérieure, en raison du poids très élevé des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les agents économiques. **Tel est le premier postulat du rapport d'information de 1993.** Celui-ci montre, en effet, une réalité fiscale et sociale excessive sur les entreprises, qui porte de plus principalement sur la masse salariale, c'est-à-dire en fait sur le potentiel de création d'emplois de l'économie. Selon le rapport d'information précité, la France est donc particulièrement visée par la redistribution des emplois disponibles que provoque irrésistiblement le mouvement de mondialisation de l'économie.

Le rapport d'information de votre commission des finances montrait, déjà en 1993, l'inadaptation d'un système fiscal pesant sur les coûts de revient des produits et services, fournissant un avantage comparatif incontestable aux produits délocalisés. **Les prélèvements obligatoires pour les entreprises constituent ainsi un véritable effet d'aubaine pour les importateurs de biens et services et pour les opérateurs en délocalisations ... Ils pèsent trop sur la production et pas assez sur les produits. Or si la première est aisément délocalisable, les seconds, par définition, ne peuvent pas l'être.**

b) Les spécificités des rapports production-distribution

De plus, l'équilibre, spécifique à la France, des rapports entre producteurs et distributeurs, constituait, selon le rapport d'information de 1993 un facteur aggravant, la **grande distribution – accélérateur ou courroie de transmission ? – agissant en partenaire de la délocalisation.** Lorsque le prix est de façon caricaturale le déterminant de l'achat – le contexte de récession de 1993 ajoutant alors une pression supplémentaire – l'arbitrage des grandes surfaces en faveur de produits délocalisés a fatalement tendance à s'accroître. **Telle était la seconde conviction forte du rapport d'information de 1993, avant même l'apparition du « hard discount ».**

3. Les inquiétudes : l'absence de réaction à l'échelle française ou européenne

Dans son rapport d'information précité, votre commission des finances manifestait également une inquiétude forte liée à la cécité des décideurs face à la forte présomption de causalité entre chômage et

délocalisation. Elle voyait dans le phénomène un risque d'éclatement du pacte social, lié aux effets pervers du chômage, première inégalité sociale.

a) L'absence de réponse européenne

L'absence de réponse européenne préoccupait votre commission des finances : elle notait des approches différentes du commerce international au sein des pays membres (alors au nombre de douze) et des intérêts divergents, liés à la présence d'une forte base industrielle, ou non, dans ces pays, et au positionnement commercial de chacun dans les échanges mondiaux. Elle regrettait l'absence de politique « antidumping » à l'échelle européenne, dans un climat général de réduction des protections communautaires **sans condition**.

b) Les concurrences interrégionales

A l'échelle française, elle montrait que l'absence de réaction nationale risquait de faire apparaître des surenchères interrégionales, les collectivités territoriales étant amenées à mettre en oeuvre des instruments potentiellement ruineux pour conserver ou attirer de l'activité sur leur territoire. Le rapport d'information expliquait comment cette concurrence interrégionale pouvait se prolonger à l'échelle européenne comme en a témoigné en 1993 l'affaire « Hoover », devenue désormais étrangement banale, un des premiers cas de transfert d'une activité industrielle d'une région ouest-européenne (Longvic, en Côte d'Or) à une autre (Cambuslang en Ecosse), lié à des conditions d'accueil particulièrement favorables.

*

* *

Accueilli avec scepticisme en 1993, le rapport d'information de votre commission des finances voyait son diagnostic mis en cause par des analyses économiques jugeant les délocalisations marginales et leur impact en termes d'emplois quasi nul. L'absence d'indicateurs fiables a permis aux décideurs publics de vivre avec les délocalisations sans vraiment les voir. Mais la réalité est têtue et la multiplication des cas rencontrés sur l'ensemble du territoire, vécus avec douleur par les salariés et les élus locaux, a mis à l'ordre du jour de l'agenda politique la question de l'attractivité du territoire, sans lui fournir, jusqu'à présent, de réponse qui soit à la hauteur de l'enjeu. Les experts économistes ont néanmoins été amenés à réviser leurs analyses : si l'existence des délocalisations est désormais attestée, le nombre d'emplois touchés reste sous-estimé, faute de renouveler la définition des délocalisations.

B. LA DIFFICULTÉ D'APPRÉHENDER LE PHÉNOMÈNE PAR UNE APPROCHE PUREMENT MACRO-ÉCONOMIQUE

Il n'existe aujourd'hui, que l'on se tourne vers la Banque de France, la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'INSEE ou la Commission européenne, aucune source d'information qui permette de mesurer les délocalisations de manière directe. Les statistiques existantes répondent à d'autres objectifs, ce qui conduit le plus souvent à ignorer, sur un plan macro-économique, l'ampleur des délocalisations, dont la définition reste encore partielle.

1. Des statistiques globalement inadaptées

a) Les investissements directs à l'étranger (IDE)

Les statistiques d'investissements directs à l'étranger (IDE) concernent, selon les recommandations du manuel de balance des paiements du Fonds monétaire international (FMI), les entreprises résidentes détenant au moins 10 % du capital d'une entreprise non résidente. Les capitaux propres de l'entreprise non résidente, y compris les bénéfices réinvestis sur place, et les prêts consentis par l'entreprise résidente à l'entreprise non résidente, sont compris dans les statistiques. La répartition des investissements directs français à l'étranger procure relativement peu d'enseignements¹ en matière de délocalisation. Sur la période 2001-2003², 44,3 % des investissements directs à l'étranger de la France se dirigent vers les pays de la zone euro, 29,2 % vers les Etats-Unis. 3,6 % du flux d'investissements directs à l'étranger sur cette période ont concerné les dix nouveaux Etats membres. Premier pays émergent non européen pour l'accueil des investissements directs français à l'étranger, le Brésil n'en recueille que 1,4 %. La Chine et l'Inde représentent respectivement 0,5 % et 0,1 % du flux d'investissements directs français à l'étranger sur la période 2001-2003. Si, à l'évidence, les investissements directs à l'étranger correspondent en majorité à d'autres opérations qu'à des délocalisations, **ceux-ci ne constituent qu'une modalité des délocalisations, passant sous silence notamment le recours à la sous-traitance.**

¹ Il convient de noter néanmoins qu'en flux les IDE étrangers en France ont été, en 2003, inférieurs (2,7 % du PIB) aux IDE français à l'étranger (3,3 % du PIB).

² Selon le bulletin de la Banque de France de décembre 2004 à partir des chiffres de la direction de la balance des paiements.

b) Les filiales d'entreprises détenues à l'étranger

L'autre indicateur disponible, également très partiel, recense à partir des statistiques dites FTAS, les filiales d'entreprises détenues majoritairement par la maison mère. Cet indicateur présente le mérite de recenser les emplois des filiales étrangères de groupes français. **Les emplois de filiales françaises présentes dans les pays émergents du Sud ou d'Europe centrale ou orientale représentent 35,3 % des emplois des filiales étrangères de groupes français, alors qu'elles ne représentent que 10,8 % du stock d'investissements directs à l'étranger.** Là encore, rien ne permet de déterminer quelles sont les filiales détenues à des fins de délocalisation et celles détenues aux fins de conquête d'un marché national.

c) Les enseignements des autres indicateurs

Paradoxalement, des indicateurs, qui peuvent paraître assez éloignés du concept de « délocalisation », peuvent donner un éclairage intéressant. Il en est ainsi des **indicateurs de compétitivité**¹ présentés dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005. L'indicateur de compétitivité-prix et celui de compétitivité-coût se dégradent depuis 2002, respectivement de 0,5 % et 2 % en 2002, et de 5,7 % et de 4,2 % en 2003. S'il n'est pas possible d'en tirer de conséquences directes en termes de délocalisations, ils montrent une perte de compétitivité des entreprises françaises dans une économie globalisée.

Enfin, la **dégradation de la balance commerciale**, négative, pour la seconde année consécutive, avec un déséquilibre croissant en ce qui concerne les biens de consommation et les biens intermédiaires, et un excédent commercial sur les services en nette diminution, ainsi que l'effritement des parts de marché à l'exportation (entre 2001 et 2004, la part de marché de la France est passée de 8 % à 7,3 %) manifestent une dégradation de la position française au sein des échanges économiques internationaux, qui, sans qu'aucune conclusion ne puisse être tirée directement en termes de délocalisations, attestent d'une **difficulté face à la globalisation de l'économie.**

¹ La compétitivité-prix et la compétitivité-coût sont définies respectivement comme le rapport des prix d'exportation et des coûts d'exportation des 24 principaux pays de l'OCDE sur ceux de la France. Une hausse de ces indicateurs correspond à une amélioration de la compétitivité de la France.

2. Malgré des progrès, les limites d'une approche trop macro-économique

Votre commission des finances se félicite que des nombreux économistes aient, depuis quelques mois, entrepris de nouveaux travaux sur les délocalisations.

a) Des visions divergentes sur le phénomène

Certaines analyses visent à lutter contre les modes et les idées reçues. Ainsi, parmi les experts auditionnés par votre commission des finances¹, quelques-uns considèrent comme M. Michel Godet, professeur au CNAM, que **le sujet des délocalisations fait figure de mode récurrente, qu'il constitue une « mauvaise question », joue le rôle d'un « rideau de fumée » ou de « bouc émissaire »,** alors que le défi pour l'Europe, face aux Etats-Unis, ne relève pas d'enjeux technologiques, mais démographiques.

D'autres, comme M. Jean-Louis Levet, chargé de mission auprès du Commissariat général du plan, ont une vision plus qualitative. Celui-ci estime que l'enjeu de la délocalisation est appelé à devenir majeur, même s'il ne l'est pas encore aujourd'hui. Il observe qu'on assiste à la mise en place d'une logique du « tout délocalisable », notamment lorsque les petites et moyennes entreprises optent pour des stratégies de développement mondial et insiste sur la responsabilité des grands donneurs d'ordre, qui tout en promouvant un discours sur le développement durable, incitent leurs sous-traitants, par leurs exigences, à accélérer les pratiques qu'ils condamnent en leur nom propre. **Il met en avant les stratégies permettant d'échapper à cette mode du « tout délocalisable ».**

Enfin, M. Pascal Salin, directeur de recherche à l'université de Paris-Dauphine, également auditionné par votre commission des finances, voit un aspect positif aux délocalisations, considérant qu'il était pertinent que les pays économiquement avancés conservent sur leur territoire les activités qui mobilisent un important capital et une main-d'œuvre très qualifiée et que les activités requérant un capital plus modeste et une main-d'œuvre moins qualifiée fassent l'objet de délocalisations, tout en notant que les rigidités du travail français ne permettraient pas au marché de l'emploi de s'adapter à cette donne économique et engendraient, ainsi, un important chômage.

¹ Les comptes-rendus figurent en annexe au présent rapport d'information.

b) *La reprise des « modèles » macro-économiques : la reconnaissance d'une accélération des délocalisations*

D'autres experts ont permis de compléter les analyses empiriques existantes¹. Selon le rapport² de nos collègues Francis Grignon et Christian Gaudin réalisé au nom de la commission des affaires économiques, en 2004, citant des évaluations des missions économiques menées en 2002 dans les pays d'Europe centrale et orientale, 10 % des opérations françaises d'investissement recensées environ seraient assimilables à des délocalisations. L'institut European Monitoring Center on Change chiffre l'ampleur des délocalisations et de la sous-traitance internationale à environ 7 % des emplois détruits lors de restructurations d'entreprises en Europe, entre le 1^{er} janvier 2002 et le 15 juillet 2004.

Conscients des limites des analyses empiriques et de la nécessité de bâtir des agrégats économiques permettant de dépasser les indicateurs existants, des rapports récents se sont efforcés de proposer de nouveaux chiffreages des délocalisations.

Le rapport³ réalisé pour le Conseil d'analyse économique par MM. Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, dont l'audition devant votre commission des finances figure en annexe, se fonde notamment sur l'analyse du **contenu en emplois** des importations en provenance des pays émergents. Dans cette conception considérée comme plutôt extensive pour les macro-économistes, d'où le titre « Désindustrialisation, délocalisations », on étudie les emplois qu'il faudrait mobiliser pour réaliser en France l'ensemble de la production étrangère importée en provenance des pays émergents. Selon le rapport, **l'impact macroéconomique est limité mais cet impact est concentré sur les moins qualifiés**. Il reconnaît des inégalités territoriales très fortes. Les auteurs considèrent que les délocalisations correspondent à 1 % de l'emploi industriel au maximum : *« en retenant l'hypothèse d'un équilibre commercial, le solde comptable » des emplois incorporés aux flux de commerce est négatif mais généralement inférieur à un 1 % de l'emploi industriel et n'atteint pas 0,5 % de l'emploi total, dès lors que l'on s'en tient à l'hypothèse d'un commerce équilibré. Par contre, la distinction entre qualifiés et non qualifiés est pertinente, dans la mesure où le commerce avec les pays en développement a, dans les pays riches, un contenu en emplois non qualifiés orienté en défaveur de ce segment du marché du travail. Mais l'effet reste*

¹ Pour les Etats-Unis, les travaux de Forrester Research estiment que 40 % des 1.000 entreprises du classement de Fortune ont délocalisé une partie de leur activité ; que 3,3 millions d'emplois pourraient être délocalisés dans les quinze prochaines années, entraînant la perte de 136 milliards de dollars de masse salariale et que le secteur des technologies de l'information s'approprierait à délocaliser 500 000 emplois dans les prochaines années.

² Rapport d'information n° 374 (2003-2004) de nos collègues Francis Grignon, président, et Christian Gaudin, rapporteur, au nom de la commission des affaires économiques ; « Délocalisations : pour un néocolbertisme européen ».

³ « Désindustrialisation, délocalisations », février 2005.

faible. 1 % de PIB d'importations supplémentaires en provenance des pays émergents entraîne une baisse de 0,8 % de l'emploi manufacturé, soit 0,16 % de l'emploi total ».

Le rapport souligne toutefois une accélération du phénomène dans la période récente – « *le film s'accélère* » - et juge que « *l'émergence des pays du Sud entraîne aujourd'hui une forte réorganisation des processus de production, l'étape ultime de cette réorganisation étant l'entreprise réseau, pouvant entraîner à terme des départs conséquents d'unités de production vers les pays à bas coûts de main d'œuvre* ». Si les chiffres paraissent faibles pour le passé, le pire serait ainsi à venir en termes d'emploi.

c) Des définitions plus larges des délocalisations restant néanmoins encore limitées

A partir d'une autre définition de la délocalisation plus micro-économique - substitution de production étrangère à une production française, résultant de l'arbitrage d'un producteur qui renonce à produire en France pour produire ou sous-traiter à l'étranger – une étude de MM. Patrick Aubert et Patrick Sillard de l'INSEE, publiée¹ en juin 2005, effectue un chiffrage des délocalisations et de leur impact sur l'emploi industriel. **L'étude conclut qu'environ 95.000 emplois industriels auraient été supprimés en France et délocalisés à l'étranger entre 1995 et 2001, soit en moyenne 13.500 chaque année. Compte tenu des incertitudes, les auteurs retiennent une fourchette large de 9.000 à 20.000 emplois délocalisés par an dans l'industrie.** « *À titre de comparaison, les suppressions d'emplois brutes annuelles dans l'industrie sont de l'ordre de 500.000. Sur l'ensemble de la période 1995-2001, les présomptions de délocalisation s'élèvent au total à 2,4 % des effectifs de l'industrie hors énergie, c'est-à-dire environ 3,9 millions de salariés. En rythme annuel, 0,35 % des emplois industriels auraient été délocalisés chaque année entre 1995 et 2001, soit un peu plus d'un emploi sur 300* ». **De manière paradoxale, l'étude considère que moins de 7.000 emplois auraient été délocalisés chaque année vers les pays émergents, les pays développés représentant la majorité des destinations de délocalisation, soit 53 % des emplois. Les destinations principales seraient les pays limitrophes de la France ainsi que les États-Unis.**

Il faut se féliciter que les analyses récentes aient enfin envisagé de faire « bouger les lignes » dans la définition de la notion de délocalisation. L'ancienne vision restrictive du « transfert en bloc d'activités existantes du territoire national vers le territoire d'un autre pays » est désormais obsolète. Néanmoins, la dernière étude montre encore les limites des définitions employées.

¹ INSEE. *L'économie française, comptes et dossiers. Édition 2005 – 2006.*

La substitution de production étrangère à une production française n'est prise en compte :

- qu'à condition « *qu'il existe au préalable une production en France, et que celle-ci soit bien remplacée par une production à l'étranger. Si une usine ferme en France sans que la production ne soit reprise par un producteur étranger, il s'agira d'un **abandon d'activité**, plutôt que d'une délocalisation* » ;

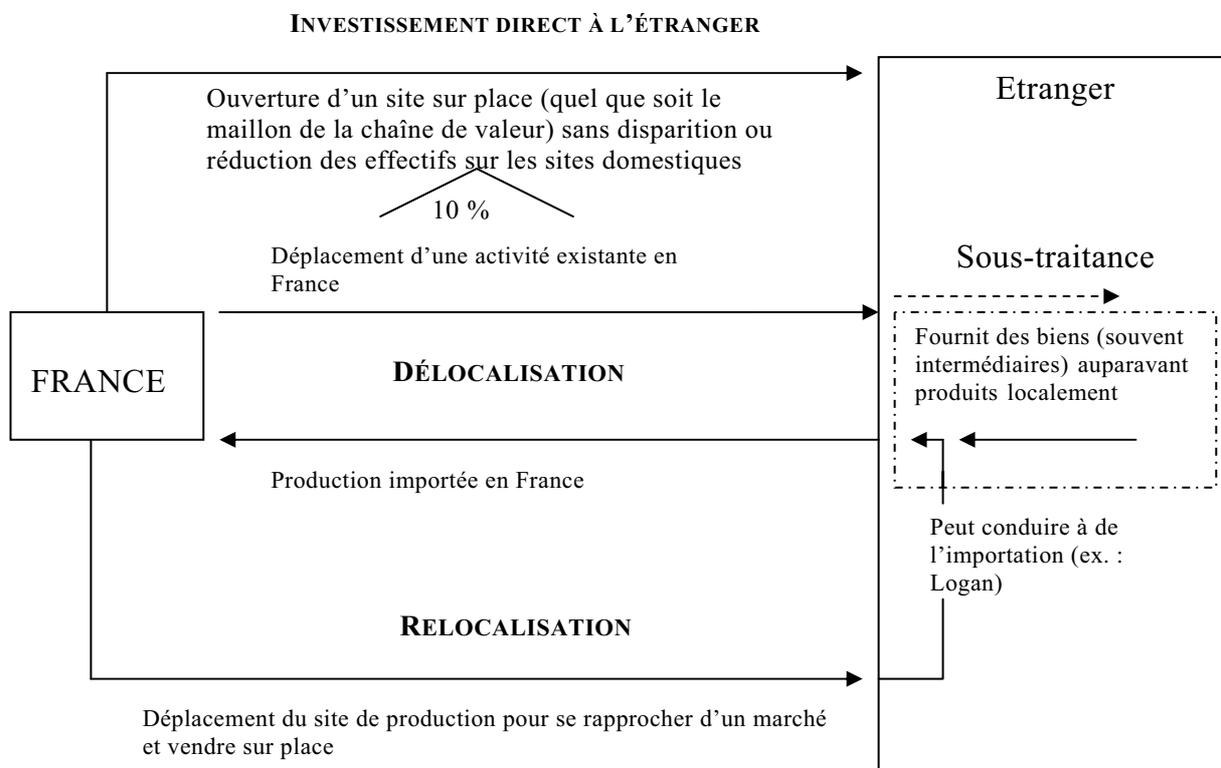
- s'il n'y avait pas de production en France préalable à l'apparition d'un producteur à l'étranger, on parle plutôt de **localisation d'une unité nouvelle**.

L'étude repère les présomptions de délocalisation **seulement lorsque la production délocalisée est destinée au marché français**. Comme le notent les auteurs, « *cette restriction est due à la disponibilité des données* » : c'est ce qui a conduit votre commission des finances à opter pour une autre méthode **à la fois micro-économique et qualitative**, fondée sur des entretiens avec des chefs d'entreprises retenus sur la base d'échantillons, pour l'évaluation des emplois de services concernés **à l'avenir** par les délocalisations.

3. La nécessité de renouveler les analyses : la définition des délocalisations de votre commission des finances

Le travail de définition de la notion de « délocalisation » présenté par votre commission des finances a été mené en collaboration avec les cabinets Katalyse et Ernst and Young : une définition commune était en effet indispensable pour réaliser de front deux études, compatibles entre elles.

Les schémas de la délocalisation selon la commission des finances du Sénat



Source : étude d'Ernst and Young réalisée pour la commission des finances du Sénat

a) Un mécanisme lié à la réorganisation des entreprises

Pour bien appréhender un mouvement de délocalisation, il faut tout d'abord le considérer comme un élément participant à la réorganisation, à la restructuration des activités de l'entreprise qui l'a initié. Comme le note le cabinet Katalyse, « *cette restructuration peut se jouer dans un contexte dépassant de beaucoup le simple mouvement de délocalisation étudié - aux niveaux mondial, régional, national ou même local - ; cette restructuration peut aussi n'avoir pour seul objet que le simple mouvement de délocalisation, mais n'en constitue pas moins une restructuration des activités de l'entreprise, un changement dans l'allocation de ses ressources pour atteindre ses buts* ».

Ainsi, c'est la compréhension de la réorganisation des entreprises dans laquelle s'inscrit un mouvement de délocalisation qui permet de prendre en compte les motivations réelles qui le sous-tendent et son impact en termes d'emplois.

b) Délocalisations pures, délocalisations diffuses et non-localisations

Trois grandes catégories de délocalisation ont été recensées par votre commission des finances.

Les **délocalisations pures** sont des transferts directs vers un pays étranger d'activités réalisées en France. Elles entraînent la fermeture ou la forte réduction de l'activité de sites en France, ont un fort retentissement local et de ce fait sont très médiatisées. Elles constituent une perte nette d'emplois pour la France.

Les **délocalisations diffuses** correspondent au transfert et au regroupement vers un pays étranger d'une activité répartie sur plusieurs sites en France ; elles n'entraînent pas de fermetures d'établissement et sont beaucoup moins visibles que les délocalisations pures. Tel est le cas d'une entreprise de l'agroalimentaire disposant de services commerciaux pour chacun de ses sites de production en Europe, et décidant de regrouper tout le support après-vente dispersé dans ses sites sur un centre unique dans un pays européen non français. Il n'y a pas dans ce cas de fermeture d'établissement ; seuls quelques emplois par site sont menacés. Pourtant, les délocalisations diffuses constituent également une perte nette d'emplois pour la France.

Les **non-localisations** correspondent enfin aux ouvertures à l'étranger d'activités qui auraient pu être localisées en France, sans que les établissements français ne souffrent d'une quelconque perte d'emplois. Elles représentent un manque à gagner significatif pour notre pays en termes d'emplois, puisque ce sont autant d'emplois qui ne sont pas créés. Ce type de délocalisations est par nature très peu visible ... et peu médiatisé.

Les délocalisations présentent donc **deux aspects fondamentaux** :

- la **délocalisation par « délocalisation pure ou diffuse »**, qui se traduit par une perte nette d'emplois pour la France ;

- la **délocalisation par « non-crédation » en France**, dite « non-localisation », équivalente sur le plan économique, en termes d'emplois : **il y a un manque à gagner pour le marché du travail français.**

*

* *

Fondamentalement, sur un plan micro-économique, **la délocalisation regroupe tous les arbitrages réalisés par les entreprises dans un sens défavorable à la localisation des activités et des emplois sur le territoire français.** C'est sur la base de cette définition qu'ont été réalisées les deux études sur les délocalisations commandées par votre commission des finances,

afin de tenter de dépasser les limites et les oublis des analyses macro-économiques traditionnelles.

II. LA RÉALITÉ DU PHÉNOMÈNE : LES ENSEIGNEMENTS DES DEUX ÉTUDES RÉALISÉES POUR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Après appel d'offres, votre commission des finances a souhaité le 9 novembre 2004 recourir à **l'expertise extérieure des cabinets Katalyse et Ernst and Young.**

La première étude, menée par Katalyse, a élaboré une analyse **prospective des emplois de service susceptibles d'être délocalisés au cours des cinq dernières années**, grâce à une analyse qualitative des stratégies d'entreprise et une centaine d'entretiens avec leurs dirigeants. Ont été analysées les délocalisations pouvant toucher les services rendus aux entreprises, aux institutions publiques et aux ménages.

La seconde étude, menée par Ernst and Young, a évalué la **part du budget des ménages consacrée à des produits et services exposés à la délocalisation**. Elle a examiné le lien pouvant exister entre les modes de consommation proposés aujourd'hui aux ménages, par exemple par la grande distribution, et leur impact sur la localisation des activités de production. Elle s'est attaché à analyser un certain nombre de « paniers de la ménagère » et s'est appuyée sur des entretiens avec l'ensemble des acteurs de la chaîne, des fabricants aux distributeurs en passant par les centrales d'achat.

Les deux études ont été présentées par votre commission des finances le 9 mars 2005. Elles figurent en annexe au présent rapport d'information.

A. 202.000 EMPLOIS DE SERVICES PERDUS AU COURS DES 5 PROCHAINES ANNÉES, SELON LE CABINET KATALYSE

Si les pays occidentaux ont fini, pour certains, par accepter l'idée d'abandonner des activités de production à **faible valeur ajoutée** aux pays émergents, ceux-ci les concurrencent jusque dans les services, **domaine que nous pensions constituer l'apanage de nos économies développées**. Ainsi, en plus des délocalisations industrielles se développent, depuis plusieurs années, des délocalisations dans les activités de services, ce qui peut légitimement inquiéter les salariés français : le secteur tertiaire représente en France 70 % des emplois.

La montée en gamme des activités concernées par les délocalisations se poursuit aujourd'hui avec les services. **L'étude du cabinet Katalyse considère que 202.000 emplois de services devraient être perdus au cours des cinq prochaines années du fait des délocalisations.**

1. La délocalisation, processus de restructuration des entreprises

a) De l'optimisation à la délocalisation

Dans un contexte très concurrentiel, lié à la mondialisation, les dirigeants agissent en permanence pour ajuster la structure de leur entreprise au marché. Selon l'étude de Katalyse, ils ont à leur disposition trois leviers :

- l'optimisation interne de leurs activités ;
- l'externalisation de leurs activités ;
- la délocalisation de leurs activités.

Les délocalisations peuvent intervenir dans le processus de réorganisation à toutes les étapes, celle de l'optimisation interne comme celle de l'externalisation d'activités.

Une démarche d'optimisation interne consiste à jouer, à plein, des économies d'échelle. Lorsque l'entreprise est transnationale, elle peut être tentée de regrouper certaines activités supports ou des services internes. Une société peut ainsi regrouper sur une base transnationale ses services comptables : en concentrant ses activités de comptabilité, dispersées dans chacune des unités de production, au sein de centres comptables spécialisés, traitant chacun une grande région du monde, cette société peut réaliser de substantielles économies (économies d'échelle) et gagner en efficacité (effet d'apprentissage, homogénéisation des méthodes de travail, management centralisé). **Si l'arbitrage réalisé à cette occasion est un arbitrage défavorable à la localisation d'activités en France, il y a délocalisation.**

L'externalisation conduit à déléguer certaines tâches à un prestataire. Celui-ci offre des prix intéressants car il gère un volume d'activités plus important, grâce à des économies d'échelle et à sa spécialisation. A l'occasion, l'externalisation peut procurer un gain lié à l'adoption d'une convention collective plus « économique » : la délégation par une entreprise industrielle de son activité transport à un prestataire spécialisé dans le fret permet de passer de la convention collective de la branche industrielle en question à celle du prestataire « transports ».

Deux exemples d'optimisation conduisant à la délocalisation

- 1^{er} exemple :

Un processus d'optimisation est opéré, des services sont regroupés, rationalisés, puis se produit un mouvement de délocalisation de ces services.

Par exemple, un fabricant de produits de grande consommation regroupe ses différents centres d'appels consommateurs pour ses différentes marques et produits ; il crée en interne un centre d'appels unique (optimisation) ; une fois regroupées toutes ses activités de centre d'appels, il procède à une délocalisation de ce centre en le transférant dans un pays étranger.

- 2nd exemple :

Un processus d'optimisation de certaines activités est mis en place ; il comporte un volet d'externalisation auprès d'un sous-traitant, qui procédera à un mouvement de délocalisation.

Ainsi, selon Katalyse, *« si un grand nombre de délocalisations sont sous-tendues par la volonté de réaliser de substantielles réductions de coût, on réalise que la majorité de ces gains est due avant tout aux processus d'optimisation et d'externalisation qui ont pu précéder la délocalisation. Les entreprises qui ont délocalisé sans passer par le processus d'optimisation réalisent à l'usage que les gains enregistrés grâce à cette délocalisation sont décevants. Pour cette raison, un nombre croissant d'entreprises adoptent un processus rationnel consistant à optimiser dans un premier temps puis à délocaliser par la suite, en propre ou en passant par l'externalisation »*.

b) L'externalisation, délocalisation par procuration

L'étude souligne une spécificité française dans les réorganisations d'entreprise : celle de la **délocalisation par procuration**. En effet, les entreprises **externalisent d'abord** leurs activités de services, dès lors qu'elles sont opérables à distance et que le volume d'emplois concernés est conséquent, et, par une pression accrue sur les prix, **incitent ensuite leurs sous-traitants à délocaliser « à leur place »**. Cette **préférence pour une démarche en deux temps** tient notamment au souhait d'éviter des conflits sociaux devenus difficiles à affronter.

Le choix de l'externalisation, et donc *in fine* de la délocalisation, est lié par ailleurs en France à la difficulté de regrouper sur un seul site des activités de services disséminés sur l'ensemble du territoire, faute de mobilité suffisante des salariés. **L'externalisation, « paravent d'un mouvement de délocalisation qui s'annonce », constitue ainsi un moyen privilégié pour éluder les contraintes et les conflits sociaux.**

c) Un processus lié à la taille de l'entreprise

La taille de l'entreprise constitue également un facteur appréciable pour expliquer le comportement en matière de délocalisation : plus la taille de l'entreprise est importante, plus le volume de ses tâches administratives répétitives augmente (traitement comptable des factures, édition des fiches de paie, travaux de documentation, support informatique et bureautique ...). D'un point de vue économique, la délocalisation constitue ainsi un investissement s'avérant **rentable à partir d'un certain seuil d'activité (30 personnes)**.

En règle générale, seules les grandes entreprises (ainsi que les prestataires spécialisés dans ces activités) atteignent ce seuil pour leurs activités de services.

2. Les caractéristiques des délocalisations dans les services

a) Trois motifs de délocalisations, mais la flexibilité des salariés comme facteur majeur

Selon les entretiens réalisés par Katalyse, les entreprises évoquent, par ordre d'importance, trois motifs pour délocaliser : accéder à un marché en fort développement, **recourir à des ressources humaines** (en termes de compétences et/ou de flexibilité) et réduire les coûts. Dans la plupart des cas, les délocalisations ne sont pas sous-tendues par un motif unique. Il convient de noter, par ailleurs, que, dans le cas de la recherche de l'accès à un marché en développement, les activités localisées à l'étranger ne pourraient pas, sauf à la marge, être localisées en France.

Parmi les délocalisations pures, la motivation liée à la réduction des coûts par l'accès à une main d'œuvre moins chère que la main d'œuvre nationale, à qualification équivalente, est la plus fréquente.

Parmi les non-localisations, dont on verra qu'elles constituent 80 % des délocalisations, une des motivations principales est liée au souhait d'accéder à des ressources rares ou absentes de notre territoire. Nouveauté, mise en avant par l'étude, **la demande de flexibilité des entreprises est telle, aujourd'hui, qu'elles doivent avoir recours, de plus en plus souvent, à des emplois situés à l'étranger pour la satisfaire. C'est un motif majeur de non-localisation des activités en France, avant la réduction des coûts.**

b) Les exemples de délocalisations dans les services

Au cours des entretiens réalisés avec les chefs d'entreprise, le cabinet Katalyse a rencontré des cas de délocalisations extrêmement variés, aux motifs parfois pluriels. Dans l'étude remise à votre commission des finances figurent ainsi neuf grands types de délocalisation identifiés par des **exemples concrets et réels de délocalisations d'activités de services**.

9 exemples de délocalisations dans les métiers de services

- accéder à un marché en fort développement par la non-localisation :

ST Microelectronics implante en Chine des activités de services (R&D, design des puces) ; elle choisit de les développer dans ce pays plutôt qu'en France afin d'accroître sa pénétration de ce marché en fort développement.

- accéder à un marché en fort développement par la délocalisation diffuse :

Dans le secteur des activités culturelles, le transfert de France en République Tchèque d'une structure de production de fictions servant les marchés tchèque et français conduit à la réduction d'activité en France pour un ensemble de prestataires (casting, équipes techniques ...).

- accéder à un marché en fort développement par la délocalisation pure :

Dans le secteur de l'électronique, la création d'un centre de R&D en Chine, avec transfert et fermeture partielle de ces mêmes activités de R&D en France.

- accéder à des ressources humaines par la non-localisation :

Une entreprise produisant des biens d'équipement en France a ouvert à Montréal (Canada) un centre de développement informatique pour les progiciels internes du groupe, y compris les progiciels utilisés en France.

- accéder à des ressources humaines par la délocalisation diffuse :

IBM Europe regroupe partiellement ses standards téléphoniques internes nationaux au Royaume-Uni, ce qui permet une ouverture 24h/24h impossible en France.

- accéder à des ressources humaines par la délocalisation pure :

Une banque a transféré chez un prestataire indien l'ensemble du développement informatique de ses outils de gestion effectué auparavant en France.

- réduire les coûts par la non-localisation :

Un prestataire de services aux entreprises a ouvert au Maroc un centre d'appels qui réalise des prestations à faible valeur ajoutée pour servir le marché français, plutôt que d'implanter ce centre en France.

- réduire les coûts par la délocalisation diffuse :

Par la création d'un centre de services administratifs partagés pour le groupe à Prague, une entreprise implantée en France et y produisant des biens d'équipement a réduit de façon diffuse ses effectifs au sein de ses différentes unités européennes, et particulièrement françaises.

- réduire les coûts par la délocalisation pure :

Dans l'industrie lourde, un projet de transfert d'un département R&D de 300 personnes en Chine pour une ligne de produits mondiale et la fermeture de ce département en France.

c) Des délocalisations de services sur le modèle des délocalisations industrielles

La délocalisation, pour les métiers de service, accompagne fréquemment celle des activités industrielles : la recherche, par exemple, suit ainsi la production.

Fondamentalement, **les mouvements de délocalisations mettent, selon Katalyse, en évidence l'application de la logique industrielle aux activités de services.** Les technologies informatiques permettent désormais l'établissement de nouvelles usines tertiaires, du type « usine à comptables » ou « usine à télé-opérateurs » dans une logique de travail à la chaîne, sur des tâches standardisées. Ceci permet le traitement, à grande échelle et à faible coût, d'une grosse part des activités de services banalisées et répétitives.

En l'état actuel des technologies informatiques, les nouvelles structures établies selon ces logiques ne sont cependant pas encore à même de traiter des cas particuliers, sortant de l'ordinaire, de la même façon qu'une usine taylorisée ne traite que des pièces standardisées. C'est la raison pour laquelle **la plupart des délocalisations proviennent des plus grandes entreprises**, seules organisations capables d'alimenter ces nouvelles usines tertiaires en flux significatifs de services standardisés.

Les mouvements de délocalisation d'activités de services sont par ailleurs, pour une part d'entre eux, l'exacte copie des mouvements de délocalisation de l'outil industriel : les prestataires de l'immatériel calquent leur modèle sur celui des grandes entreprises industrielles ayant délocalisé leur outil de production ; ils suivent pour partie les mêmes logiques de réduction de coût par l'accès à une main d'œuvre étrangère meilleur marché et la même dynamique de montée en gamme des activités de services délocalisées est à prévoir. **Les services entrent donc eux aussi peu à peu dans le jeu de la mondialisation.** Certains pans de l'économie des services - services à la personne, services de proximité - restent cependant en dehors du jeu mondial, du fait de leur caractère culturel spécifique, et du besoin inamovible d'une présence physique pour leur production.

3. Les chiffres : 202.000 emplois perdus dans les services au cours des 5 prochaines années

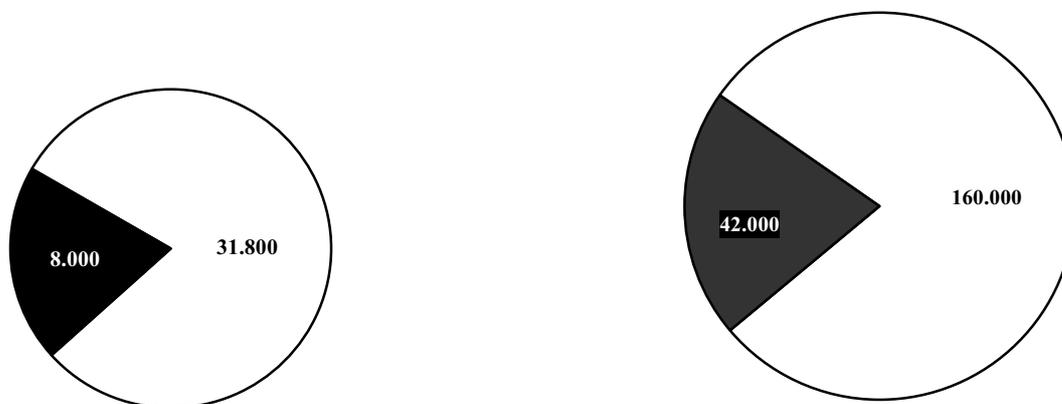
a) Les délocalisations : à 80 %, des non-localisations

Le cabinet Katalyse prévoit pour la période 2006-2010 la délocalisation de 202.000 emplois de services, soit 22 % de la création nette d'emploi salarié au cours des cinq dernières années. **80 % de ces pertes**

d'emplois seront concernées par des non-localisations. Pour 1 emploi délocalisé, 4 emplois seront non-localisés.

L'importance quantitative du facteur « non-localisation » témoigne d'un arbitrage des entreprises défavorable à la France en ce qui concerne la localisation des emplois de services.

Emplois de services susceptibles d'être délocalisés au cours des cinq prochaines années¹



□ non-localisations ■ délocalisations pures et diffuses

Total 2006 : 39.000 emplois

Total sur 2006-2010 : 202.000 emplois

Source : étude du cabinet Katalyse réalisée pour la commission des finances du Sénat

b) Principales victimes : les services aux entreprises, l'informatique et la recherche et développement

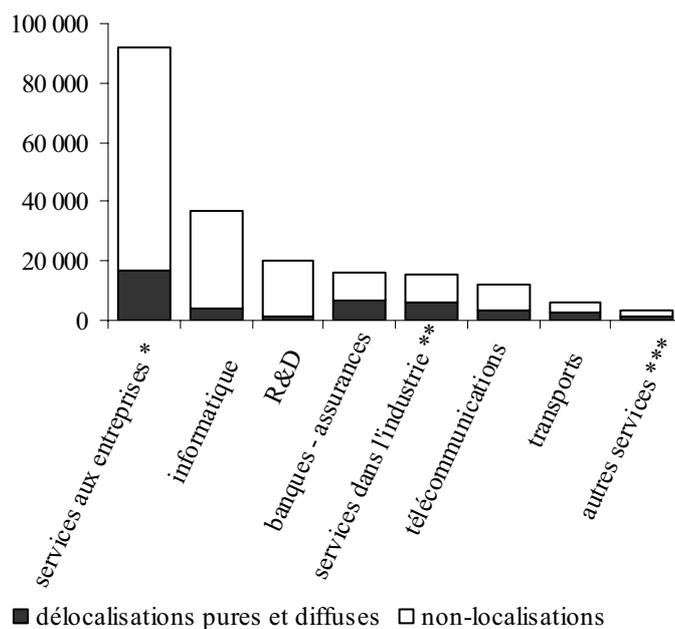
Seront principalement concernés par les pertes d'emplois au cours des cinq prochaines années le secteur des **services aux entreprises (- 90.000 emplois)**, ce qui témoigne du poids des « prestataires en délocalisations », mais aussi celui de **l'informatique (- 37.000 emplois)** et de **la recherche et développement (- 20.000 emplois)**, avec une proportion plus faible néanmoins dans ces deux derniers cas de délocalisations pures.

¹ Les emplois comptabilisés ici sont ceux qui pourraient être localisés en France (donc hors délocalisations motivées par l'accès à un marché en fort développement).

Les services dotés d'une forte composante de proximité ne sont que très marginalement concernés.

Ce sont les secteurs **les plus technologiques** et les plus informatisés, à savoir la recherche et le développement (R&D) et le secteur de l'informatique, qui sont et seront **les plus concernés** par les délocalisations. L'élément « technologie » constitue ainsi un moteur essentiel du mouvement des délocalisations.

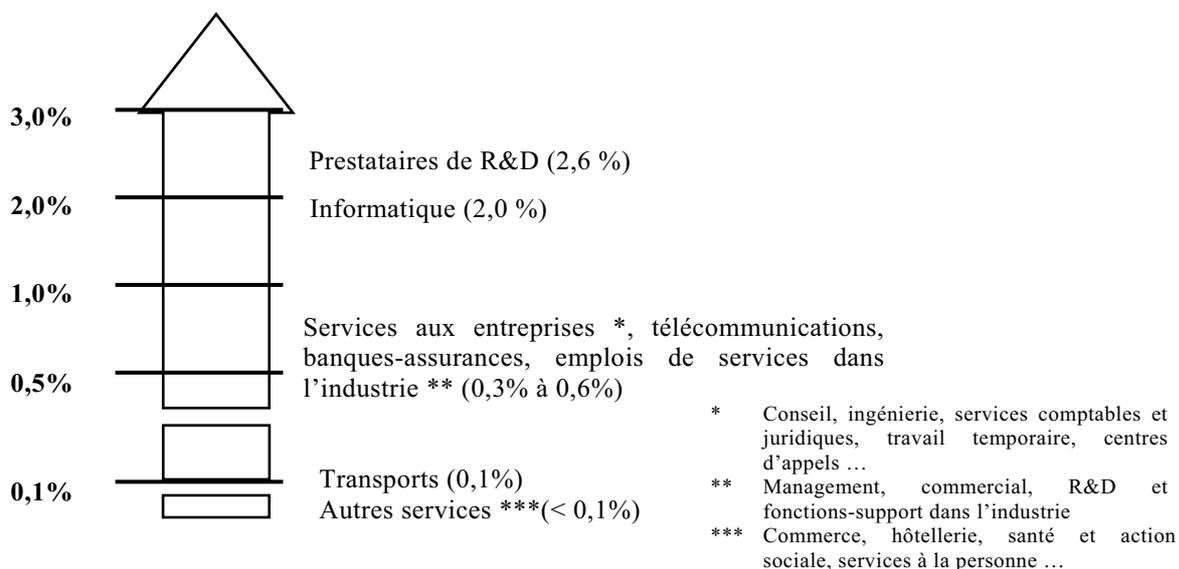
Les secteurs des services concernés au cours des 5 prochaines années par les délocalisations



- délocalisations pures et diffuses □ non-localisations
- * Conseil, ingénierie, services comptables et juridiques, travail temporaire,
** Management, commercial, R&D et fonctions-support
*** Commerce, hôtellerie, santé et action sociale, services

Source : étude du cabinet Katalyse réalisée pour la commission des finances du Sénat

Part de l'effectif total touché chaque année sur la période 2006-2010



Source : étude du cabinet Katalyse réalisée pour la commission des finances du Sénat

c) Une concentration sur les entreprises de grande taille

Si les entreprises de moins de 500 salariés représentent 35 % des emplois de services, elles ne représentent que 21 % des emplois susceptibles d'être délocalisés : les délocalisations resteront au cours des cinq prochaines années le fait des très grandes entreprises.

B. LES DÉLOCALISATIONS, UN PHÉNOMÈNE ENTRETENU PAR L'ÉVOLUTION DU MODE DE CONSOMMATION DES MÉNAGES, SELON LE CABINET ERNST AND YOUNG

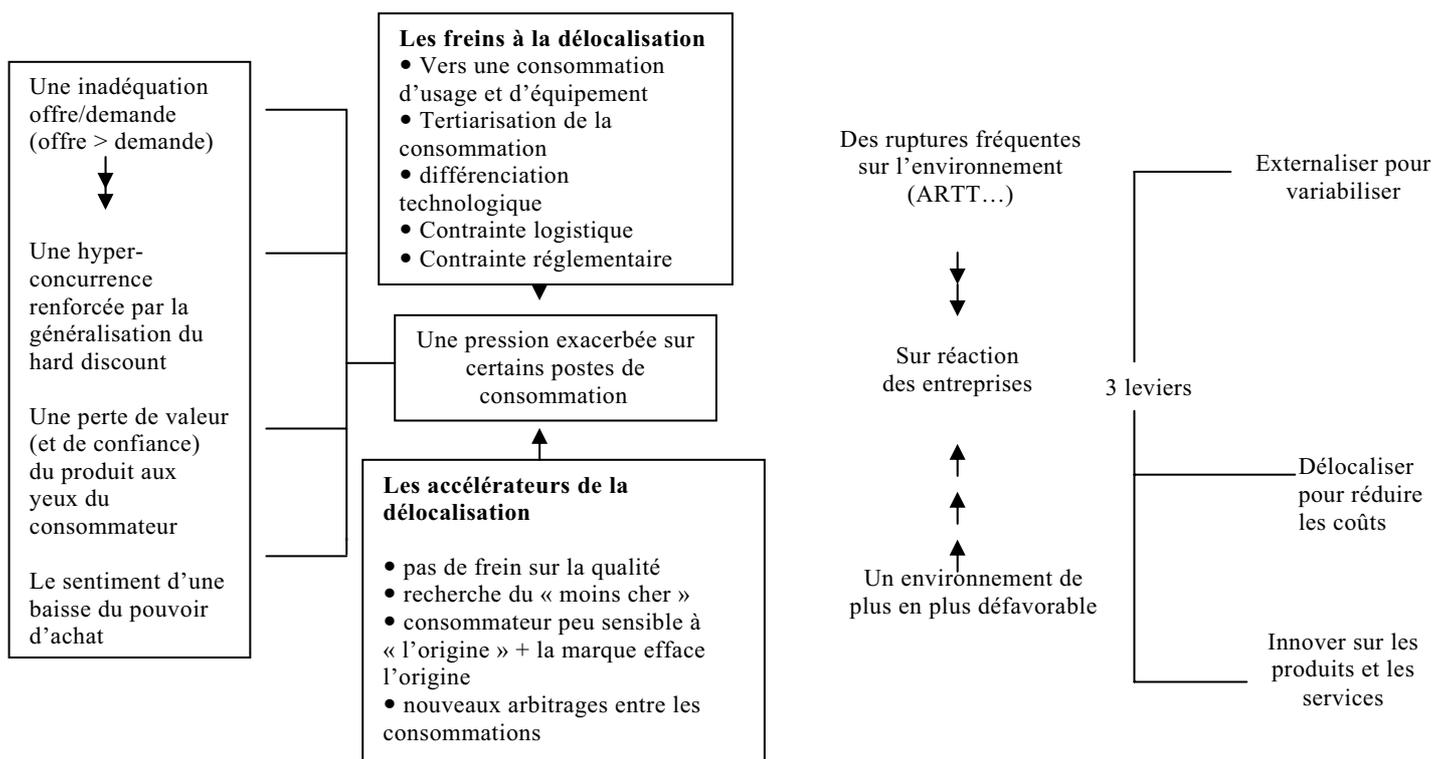
Selon le cabinet Ernst and Young, « en quarante ans, les modes de consommation des ménages se sont considérablement modifiés, avec des tendances profondes et durables qui caractérisent une certaine forme de « progrès » économique. Une première analyse de la structure du panier moyen de consommation met en évidence **une évolution sensible en faveur des biens d'usage et d'équipement au détriment des biens de consommation courante, tels que l'alimentation ou l'habillement** ».

En apparence, cette évolution suggérerait que le panier de la ménagère, dans son ensemble, est moins exposé à la délocalisation qu'il ne pouvait l'être il y a quarante ans, dans la mesure où les nouveaux postes de dépenses sont moins soumis à des transferts à l'étranger. **Pourtant et dans le même temps, l'exposition à la délocalisation de ces postes de consommation courante, moins présents dans le panier total, s'est fortement intensifiée, et de façon exponentielle.**

Ainsi, le citoyen français consomme moins de produits exposés à la délocalisation, mais **cette part résiduelle est beaucoup plus vigoureusement exposée aux risques de délocalisation.** C'est pour cette raison qu'il a semblé utile à votre commission des finances de pouvoir **analyser les leviers de la délocalisation, à travers le prisme de la consommation.**

De la consommation à la délocalisation : présentation d'un modèle

1. Contexte consumériste → → 2. Facteurs limitants ou accélérateurs → → 3. Intensité de réaction → → 4. Réponses des entreprises des entreprises



Source : étude d'Ernst and Young réalisée pour la commission des finances du Sénat

1. Un changement majeur dans le mode de consommation des ménages

a) L'écart entre l'offre et la demande

Selon le cabinet Ernst and Young, le monde de la consommation est aujourd'hui marqué par un écart grandissant entre offre et demande.

L'**accroissement de l'offre**, caractérisée par un nombre de magasins en augmentation, et un allongement des horaires d'ouverture se trouve confrontée une **stagnation de la demande** liée au sentiment d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages. D'une part, l'INSEE confirme que la progression des revenus a ralenti : + 5,4 % en 2001, + 3,6 % en 2002 et + 2,1 % en 2003. D'autre part, toutes les catégories socioprofessionnelles sont touchées par le sentiment de perte du pouvoir d'achat. Le baromètre des « préoccupations des citoyens-consommateurs » réalisé par la société d'étude TNS Sofres confirme la tendance. En quelques mois en 2004, le pouvoir d'achat est passé du neuvième au cinquième rang des inquiétudes des Français. 29 % des consommateurs étaient préoccupés par la baisse de leur pouvoir d'achat en juillet 2004, ce taux atteignait 31 % en septembre 2004 et 36 % en octobre 2004.

Ce contexte produit dès lors une forte tension sur les prix.

b) Une perte de valeur du produit aux yeux des consommateurs

Selon l'étude réalisée par Ernst and Young, la logique de baisse des prix entretenue par la distribution contribue à une perte de valeur symbolique des biens dans l'esprit des consommateurs. L'étude cite ainsi les DVD ou les biens électroménagers, devenus rapidement de simples produits d'appel. Dans cette logique de moindre prix, le consommateur éprouve des difficultés à évaluer le savoir-faire et l'intensité technologique contenus dans chaque produit ou service consommé.

c) L'hyperconcurrence : la place prise en France par le hard discount

Autrefois baptisé « magasin de crise », le « hard-discount » a totalement changé d'image. Grâce à lui, les consommateurs ont le sentiment de maîtriser leurs achats : ils apprécient cette situation. Selon un sondage Ifop, le nouveau consommateur adepte du « hard discount » se définit comme « adulte, fier de ses choix et libéré des tentations de l'hypermarché ».

Ainsi, le contexte actuel de la consommation offre un cadre privilégié au développement rapide de la distribution à bas coûts (« hard discount ») dont la superficie a augmenté de 34 % entre 2000 et 2004 contre 3 % pour les supermarchés. Parallèlement, le « hard discount » touche une population de plus en plus large. Il concerne désormais l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

D'avantage encore qu'en 1993, les conditions d'une concurrence généralisée par les coûts sont réunies.

2. Le panier de la ménagère : frein ou accélérateur pour les délocalisations ?

Dans le modèle historique de la **consommation courante**, la part de l'habillement et de l'alimentation représentait près de 40 % du « panier de la ménagère ». Le poids relatif de ces deux postes n'a cessé de baisser dans le budget des ménages pour céder la place à un modèle de **consommation** actuel que l'on peut considérer **d'usage et d'équipement**. Aujourd'hui en effet, le logement, l'énergie et les transports représentent près de 40 % du « panier de la ménagère » alors que la part de l'habillement et de l'alimentation a diminué de moitié sur la même période.

De nouveaux postes émergent de façon significative et bousculent également la structure de consommation, comme la téléphonie, la télévision ou Internet par exemple ou les activités liées aux loisirs qui prennent le relais.

Selon l'INSEE, sept postes de dépenses augmentent plus vite que la moyenne d'achat des Français. Outre la santé et le logement, plus contraints, le consommateur privilégie des « achats plaisir » avec des produits liés à la téléphonie, à l'informatique et à l'électronique grand public.

Le consommateur français consomme ainsi moins de produits potentiellement exposés à la délocalisation (en part relative dans le panier total) mais cette part résiduelle semble beaucoup plus vigoureusement exposée aujourd'hui qu'hier.

a) Quels freins aux délocalisations ?

Le **premier frein est à la tertiarisation de la consommation**. La consommation des services est passée de 32 % à 51 % du budget global des ménages de 1963 à 2003.

Un deuxième frein pourrait être lié aux contraintes logistiques, liées à la taille du produit : ce frein disparaît néanmoins peu à peu comme l'a indiqué en 1993 le rapport d'information de votre commission des finances.

Certes, cette contrainte logistique s'exprime encore sur les produits frais de l'agroalimentaire, qui nécessitent une forte proximité entre le lieu de production et de consommation. La course à la différenciation permanente dans laquelle sont engagés les acteurs de la consommation les contraint à multiplier les extensions de gammes et les opérations promotionnelles, engendrant autant de contraintes logistiques supplémentaires à gérer. **Mais la logistique n'est-elle pas devenue aujourd'hui le meilleur allié des délocalisations ?**

Un troisième frein est lié à l'existence de cadres réglementaires contraignants, à l'échelon communautaire ou national : il contribue sur certaines catégories de produits à une régionalisation des marchés qui limite les mouvements de délocalisation. La définition de normes environnementales spécifiques (le gros électroménager par exemple) et/ou de contraintes réglementaires européennes ou nationales relatives à la sécurité du consommateur, mais aussi quand cela est possible l'encadrement des prix (les livres par exemple) constituent autant de facteurs limitant réellement les délocalisations. L'établissement de ces normes ne doit pas pour autant conduire à fausser la concurrence, mais reposer sur des logiques de sécurité, de santé publique ou d'environnement, bien réelles.

Enfin, **quatrième frein, les innovations, réelles et perçues comme telles par les consommateurs¹,** peuvent limiter les phénomènes de délocalisations. Certaines spécialisations réalisées dans le domaine du textile (en particulier sur le textile technique et ses applications dans le domaine du sport), secteur pourtant largement touché par ailleurs par des mouvements de délocalisation, ont ainsi permis de limiter ces mouvements et de constituer des « poches de résistance » en France. **Selon Ernst and Young, le développement de telles innovations doit s'appuyer sur une véritable politique industrielle et d'innovation initiée par l'État. Pour cette raison, le cabinet juge que l'initiative des « pôles de compétitivité » est très positive, même si les effets induits ne peuvent être immédiats.**

¹ *Le cas des téléviseurs, pour lesquels l'innovation a systématiquement permis de compenser les baisses des coûts de production, et donc de maintenir un prix de vente attractif pour les industriels, constitue un bon exemple d'innovation acceptée et payée, par la distribution et par les consommateurs. Plus récemment et dans le même secteur d'activité, le cas des lecteurs DVD constitue un contre-exemple flagrant. Alors qu'il s'agissait d'une classe nouvelle de produit, appelée à remplacer la catégorie des magnétoscopes, les prix de vente se sont totalement effondrés en très peu de temps, à cause d'une surenchère promotionnelle sur les produits. En conséquence, les industriels et la distribution ont perdu, en un temps record, toute la valorisation économique attendue, au profit immédiat du consommateur.*

b) Les accélérateurs de délocalisations plus importants que les freins

La qualité du produit ou du service n'est plus, dans la perception du consommateur, directement liée à une origine nationale voire à une proximité régionale. Cette perception est selon votre commission des finances particulièrement justifiée : un industriel peut aujourd'hui produire aux mêmes standards de qualité, de coût et de délais, où qu'il soit dans le monde. Quelques rares secteurs échappent à la tendance générale. C'est le cas par exemple de l'agroalimentaire. Bien plus que pour d'autres secteurs, le cabinet Ernst and Young note en effet que le consommateur est vigilant à la qualité des produits achetés, attitude renforcée par une série de crises alimentaires au début des années 2000.

Par ailleurs, apparaît désormais un consommateur critique pour lequel les marques sont jugées trop chères. Les prix bas servent de refuge. Parfois troublé par le passage à l'euro, appauvri par certaines hausses de prix, le consommateur est devenu, selon Ernst and Young, un « *marathonien de la comparaison des prix* ». Il fréquente davantage de magasins, adopte le « hard discount » et consulte internet. Afin d'optimiser son budget, il achète les produits nécessaires à bas prix, en toute bonne conscience, pour pouvoir par ailleurs continuer à réaliser des « achats plaisirs »

Le consommateur devient alors beaucoup plus critique à l'égard des marques et le transfert des achats vers des produits sans marque est désormais avéré, comme en témoigne le développement constant des marques de distributeurs. Dans ce contexte, l'origine du produit ne semble plus être un élément déterminant dans les choix réalisés par le consommateur. **Le consommateur, de moins en moins attentif à l'origine, accepte le principe d'un marché mondial de la production des biens de consommation que le salarié a, lui, bien du mal à accepter.**

Une dichotomie de plus en plus marquée apparaît ainsi entre les trois statuts simultanés de l'individu « employé » / « consommateur » / « citoyen ». Elle s'exprime par une contradiction entre la recherche permanente des prix les plus bas, l'indifférence aux discours de consommation citoyenne (Ernst and Young rappelle le peu d'impact d'une campagne de sensibilisation autour du concept « nos emplettes sont nos emplois ») et les multiples revendications sociales de ces mêmes individus. Le phénomène semble comparativement plus fort en France que dans d'autres pays (Etats-Unis, Allemagne...) où la consommation « nationale » est privilégiée.

Ainsi, l'apparition de nouveaux postes de consommations ces dernières années (télécommunications, loisirs) a exacerbé la pression sur les autres catégories de produits (alimentaire, habillement...), malgré leur caractère indispensable. Pour financer les nouvelles dépenses, le consommateur, qui ne peut limiter le volume de consommation sur d'autres postes (comme l'alimentaire ou l'habillement), doit modifier son comportement d'achat et relativiser le coût moyen de ces dépenses dans son budget. Il doit ainsi privilégier les produits ou les sources d'approvisionnement les moins coûteux, et ce en toute bonne foi. Ayant le sentiment d'une logique implacable, le consommateur **augmente la pression sur la distribution qui doit s'adapter pour proposer des tarifs compatibles aux exigences de ces nouveaux consommateurs.**

C'est cette pression de la distribution qui pèse sur les producteurs.

3. L'adaptation des producteurs : les entreprises sous contrainte

Les entreprises se trouvent dès lors sous une triple contrainte, de leurs actionnaires qui exigent une amélioration des résultats distribués, des salariés, très sensibles à leur pouvoir d'achat, qui souhaitent des augmentations de salaires, et **des ménages, qui arbitrent sur les prix.**

a) Des ruptures permanentes dans l'environnement des entreprises

Ernst and Young montre que ces ruptures sont de différentes natures. Le rythme de l'innovation technologique s'est considérablement accéléré, de façon quasi exponentielle. Les mutations enregistrées peuvent affecter significativement les perspectives de croissance des entreprises et renforcer la pression sur les coûts.

Les évolutions concurrentielles (croissance externe, rachats...) qui sont souvent la conséquence des mutations technologiques, peuvent altérer significativement les décisions de localisation des investissements, en créant une pression forte sur la santé de l'entreprise.

Enfin, l'étude souligne que les évolutions fréquentes du cadre réglementaire sont susceptibles de restreindre ou de favoriser des mouvements d'exode. Les modifications régulières des règles du jeu, fiscal notamment, limitent considérablement les marges de manoeuvre des entreprises et les obligent à chercher en permanence de nouvelles options ou sources d'économies.

b) Le risque de privilégier des solutions de court terme, via les délocalisations, plutôt que la mise en œuvre de stratégies de long terme

Face à l'évolution de leur environnement, les entreprises peuvent mettre en œuvre quatre processus de gestion : la réalisation de gains de productivité, l'externalisation, afin de rendre les coûts variables, la délocalisation et l'innovation, tant dans les produits que dans les services. L'étude montre, s'agissant des gains de productivité, que la marge de manœuvre est faible, des progrès considérables ayant déjà été consentis, du fait notamment du passage aux 35 heures. L'innovation constitue un processus de long terme que les entreprises n'ont plus le temps de mettre en œuvre aujourd'hui, face à la « **tyrannie du court terme** ».

L'adaptation des entreprises face aux conditions de marché consiste dès lors dans un processus moins optimal qui passe par deux solutions, externalisation et délocalisation, la première étant, selon les conclusions de l'étude menée par Katalyse, souvent le synonyme, du moins à moyen terme, de la seconde. **Ainsi, du point de vue des dirigeants d'entreprise, en raison des contraintes qui sont les leurs, ne pas délocaliser pourrait apparaître, à certains égards, comme une erreur de gestion.** Face à la « tyrannie du court terme », les entreprises du monde de la grande consommation se trouvent ainsi, bien souvent, en « nécessité de délocaliser ».

*

* *

Les études réalisées par les cabinets Katalyse et Ernst and Young donnent un double sentiment à votre commission des finances :

- celui d'une **extension infinie des possibles, en matière de délocalisations**, comme le montre le mouvement en cours dans le secteur des services ;

- celui du **caractère implacable de la pression par les coûts**, dans une économie globalisée.

Dans la mondialisation des échanges économiques, par ce choix incessant du « moins cher », les consommateurs et les distributeurs français n'ont-ils pas fait le choix des délocalisations ?

III. VIVRE AVEC LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE : LES ENSEIGNEMENTS DES AUDITIONS ET DES DÉPLACEMENTS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Avec l'appui des deux études précitées, votre commission des finances a entendu un certain nombre de chefs d'entreprises qui vivent la globalisation de l'économie. Les comptes-rendus de leurs auditions figurent en annexe au présent rapport d'information. Elle s'est intéressée par ailleurs aux stratégies employées par les pays émergents, mais aussi par beaucoup de nos partenaires européens, pour tirer partie de la mondialisation des échanges.

Si les exemples de l'Inde et de la Chine montrent, s'il en était besoin, que les délocalisations constituent un défi sérieux et un enjeu de long terme, l'exemple du Danemark, notamment, souligne que la globalisation ne constitue pas une fatalité pour l'emploi. Les témoignages recueillis auprès des chefs d'entreprises auditionnées, montrent que ceux-ci ne peuvent considérer la localisation de l'emploi en France que de façon défensive. Dans ces témoignages, votre commission des finances a perçu une spécificité française, née de l'incapacité à lier globalisation et fort taux d'activité des salariés.

A. LES ENTREPRISES DANS LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE

Votre commission des finances a entendu au cours des mois de mars et d'avril 2005 plusieurs chefs d'entreprises, responsables patronaux ou syndicaux, dont les témoignages ne prétendent pas relater avec exhaustivité ce que vivent les entreprises et salariés en France en ce qui concerne les délocalisations, mais qui, de manière qualitative, permettent de discerner les processus d'adaptation en cours du tissu économique face à la globalisation de l'économie.

1. Un monde économique qui a complètement intégré la globalisation de l'économie

Il convient de noter que tous les interlocuteurs de votre commission des finances ont intégré dans leurs réflexions la globalisation de l'économie et mettent en œuvre des stratégies d'adaptation. Cette dimension n'échappe évidemment pas aux représentants des salariés. Ainsi, auditionné le 13 avril 2005 par votre commission des finances, M. Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT, déclarait que « *la CGT considèrerait qu'il n'y avait pas de fatalité, à condition de refuser la directive « Bolkenstein » ou celle sur le temps de travail et à condition de ne pas imaginer que la France ou l'Europe devait se spécialiser uniquement sur les seuls créneaux à forte*

valeur ajoutée, qui employaient peu de main-d'œuvre ». Il a jugé que « l'idée d'une division internationale du travail attribuant la fabrication des produits banalisés aux pays en voie de développement et celle des produits à haute valeur ajoutée aux pays riches était en train de « voler en éclats », discernant mal les raisons pour lesquelles les Chinois se cantonneraient à « visser des boulons », alors qu'ils disposaient de plus d'ingénieurs que toute l'Europe réunie ».

a) Une globalisation vécue avec intensité

Quels que soient les secteurs économiques dans lesquels interviennent les chefs d'entreprise auditionnés par votre commission des finances, la globalisation de l'économie est ressentie avec intensité.

Cette globalisation est tout d'abord fondée sur **des disparités de coût d'une main d'œuvre parfois très qualifiée**. Ainsi, M. Jean-Louis Beffa, président-directeur général de Saint-Gobain, a-t-il indiqué à votre commission des finances que la disparition des régimes communistes à compter de 1989 avait entraîné l'intégration, dans un contexte d'économie de marché, de travailleurs dont les compétences étaient équivalentes aux nôtres, tandis que leurs salaires étaient, eux, beaucoup plus bas. Il a ajouté que, dans ces pays, les rémunérations des cadres et chercheurs s'élevaient, environ, au quart des rémunérations pratiquées en France. Confrontée à la mondialisation, son entreprise a dès lors dû mener une profonde transformation, **encourageant une place accrue des activités de distribution, ainsi qu'une implantation mondiale élargie au fil des années**.

Si face à cette réalité économique, certaines activités sont protégées du fait de la géographie ou de l'automatisation des usines, la seule solution consiste pour les entreprises, selon M. Jean-Louis Beffa, à disposer d'une avance technologique garantissant la compétitivité de notre pays, ce qui implique d'encourager l'innovation, à l'image du Japon qui avait réussi à maintenir, avec la Chine, des relations commerciales très favorables. **Il a mis en évidence le caractère vulnérable de la spécialisation française**.

Selon M. Jean-Claude Karpeles, délégué général de la fédération des industries électriques, électroniques et de communication, **la globalisation s'accompagne ensuite d'un véritable « nomadisme industriel », engendré par la recherche systématique des coûts salariaux les plus bas**, ainsi que cela pouvait être observé actuellement au Mexique, pays que beaucoup d'entreprises précédemment délocalisées quittaient en raison d'une augmentation des coûts salariaux. Il convient néanmoins de distinguer, selon lui les marchés mondiaux, où les délocalisations peuvent être massives, le même produit étant susceptible d'être fabriqué et vendu partout, des marchés régionaux. Le petit électroménager constitue un marché typiquement mondial, contrairement au grand électroménager qui connaît un certain nombre de

contraintes sanitaires, de sécurité, d'efficacité énergétique, et, plus récemment, environnementales.

Enfin, **la logistique est devenue mondiale** : elle permet, comme le souligne M. François Branche, président de la fédération nationale de transports routiers, des **transferts croissants de valeur ajoutée**, citant par exemple l'étiquetage des textiles, qui jusqu'alors avait été réalisé dans les pays développés. Si les entrepôts de logistique remplacent les usines délocalisées, la valeur ajoutée est de plus en plus réalisée dans le pays d'origine des produits plutôt que le pays de destination.

b) L'intensité de la concurrence

Certains secteurs économiques sont confrontés à une concurrence difficilement soutenable. M. Guillaume Sarkozy, président de l'union des industries textiles, a ainsi montré que les conséquences sur le marché textile français de la concurrence chinoise étaient majeures, relevant que, pour des produits comme les parkas, la part de marché des produits chinois en France était passée d'un sixième à cinq sixièmes entre 2001 et 2003. Il a observé que, depuis la fin de l'accord multifibres, au 1^{er} janvier 2005, les importations de certains produits textiles chinois avaient augmenté de 600 %, avec des baisses de prix pouvant atteindre 40 %. Il a montré que cette concurrence était due pour une part à un **désarmement unilatéral des tarifs douaniers européens**, les droits de douane s'établissant pour les produits textiles, en Europe à 7 %, en Inde à 60 %, aux Etats-Unis entre 15 et 30 % et, en Chine, entre 12 et 15 %, et à une **sous-évaluation du yuan, de 40 à 50 %**.

M. François Branche, président de la fédération nationale de transports routiers, a également souligné l'impact lié à l'arrivée des salariés des pays de l'Est sur le marché européen, **la tendance étant à la baisse des emplois, malgré la croissance annuelle en volume de 2 % du secteur des transports**. Il a montré que le cabotage en matière de transport routier, la pratique du « franco », consistant à faire payer le transport par l'expéditeur et aboutissant, en fait, à délocaliser la commande de transport, constituaient des défis extrêmement difficiles à relever pour sa profession.

c) L'approvisionnement de la distribution à l'étranger

La part de produits importés par la distribution est très variable selon les catégories de produits. M. Michel-Edouard Leclerc, président des centres distributeurs Leclerc, a détaillé ses approvisionnements à l'étranger devant votre commission des finances. Il a indiqué que **les importations, hors carburant, du groupe Leclerc, représentaient 8 % de ses ventes**, précisant que son groupe disposait de bureaux à Hong-Kong et Madras et d'agences en Turquie, en Amérique du Sud et au Canada. Il a noté que les importations ne

portaient pas principalement sur des produits alimentaires en raison de l'absence d'écart de coût de production.

Les écarts selon les types de produits sont néanmoins très importants. Ainsi, 40 % à 50 % des produits textiles vendus par son groupe sont importés, des marques françaises pouvant néanmoins comporter des biens eux-mêmes issus en réalité d'importations. En ce qui concerne le secteur de l'électronique, 90 % des ordinateurs vendus dans certaines surfaces commerciales spécialisées proviennent de Taiwan ou d'autres pays asiatiques, non seulement en raison de leurs prix, mais aussi du savoir-faire de la main-d'œuvre.

M. Michel-Edouard Leclerc, président des centres distributeurs Leclerc, a considéré que certains refus de vente, citant le refus de Peugeot de vendre des cycles en grandes surfaces, avait inéluctablement conduit les établissements Leclerc à s'approvisionner avec des produits fabriqués à l'étranger.

Enfin, **marque française ne coïncide désormais plus avec origine française**, l'audition de M. Michel-Edouard Leclerc a montré les pratiques de nombreuses marques françaises consistant à faire fabriquer leurs produits en Asie, tout en mettant en avant la nationalité de leur marque ...

2. Les stratégies d'adaptation mises en œuvre

Votre commission des finances a pu constater parmi les chefs d'entreprises que les décisions d'adaptation des entreprises à la globalisation de l'économie avaient été profondément mûries et que les délocalisations, ou les non-localisations, constituaient une variable d'ajustement significative.

M. Jean-Louis Servent, président-directeur général du groupe Lapeyre, a ainsi présenté les quatre solutions développées par son groupe pour faire face à des éléments de conjoncture très défavorables, liées à l'introduction du PVC sur le marché du bricolage : **recherche de gains de productivité, création d'un pôle de recherche-développement, externalisation d'une partie des fabrications, ainsi que délocalisation au sein du groupe de certaines fonctions, comme la fonction achats**. Dans le même temps, le groupe a fait le **choix de maintenir le chiffre d'affaires et les effectifs de ses usines en France**, tout en s'orientant vers des productions à forte valeur ajoutée et non pas banalisées.

a) *La logique de « l'offshore »*

M. Hervé Couturier, vice-président de Business Objects, a souligné que la compétitivité de l'entreprise constituait l'élément central pris en compte par les analystes financiers et les agences de notation pour évaluer la santé de l'entreprise. Il a expliqué les stratégies « d'offshore », c'est-à-dire de délocalisation, mises en œuvre par son groupe pour gagner en compétitivité. En 2001, 85 % des effectifs de recherche et développement de son groupe étaient localisés à Paris. Quatre ans plus tard, l'installation d'un centre de recherche et développement à Bangalore, en Inde, a réduit les coûts. Il en effet montré que la création de ce centre en Inde, et non en France, a répondu à :

- la nécessité de réduire les coûts. Les activités de recherche et développement représentaient, en effet, 19 % du chiffre d'affaires en 2001, soit plus que la moyenne du secteur, qui se situait à 15 %. **De même, le coût moyen d'un salarié français s'établissait à 120.000 dollars par an, contre 40.000 dollars en Inde ;**

- un recentrage des sites de recherche en France sur le « cœur de métier » et les activités à forte valeur ajoutée de Business Objects, telles que l'architecture des systèmes d'information et l'innovation ;

- le recrutement de talents internationaux, susceptibles de comprendre, tant sur le plan linguistique que comptable, des problématiques internationales. **M. Hervé Couturier, vice-président de Business Objects, a ainsi relevé que la sélectivité des ingénieurs de haut niveau était plus élevée en Inde qu'en France et leur donnait ainsi très aisément accès à des formations réputées aux Etats-Unis ;**

- la volonté d'accroître la flexibilité des missions et des ressources et d'établir une organisation par projet permettant la mise en place de cycles de recherche plus courts.

Il a montré que cette démarche de délocalisation était désormais courante dans le secteur des hautes technologies et du logiciel : **nombre de « start up » de Californie démarrent désormais leur activité en délocalisant l'ensemble de leurs activités de recherche et développement en Inde ou en Chine, ne conservant aux Etats-Unis que la définition et la gestion du produit.**

M. Jean Philippe Dauvin, vice-président de ST MicroElectronics, a distingué, devant votre commission des finances, la stratégie de conquête commerciale de la stratégie en matière de recherche et de développement. Concernant la conquête commerciale, il a indiqué qu'il s'agissait, pour son groupe, d'être présent là où se situaient les marchés, c'est-à-dire les industries électroniques en phase de développement, dont la Chine constituait l'archétype, puisqu'elle représentait 20 % du marché mondial et devait,

désormais, contribuer à 40 % de la croissance du marché des semi-conducteurs. Concernant la stratégie en matière de recherche et de développement, il a souligné que l'Europe restait largement privilégiée, car elle permettait une **coopération avec les laboratoires publics et un recrutement d'ingénieurs de haute qualité, citant en exemple le centre de Crolles, près de Grenoble**. Toutefois, il a indiqué que les produits de « bas de portefeuille », avaient donné lieu à une implantation progressive de « centres de design » dans une « zone intermédiaire » constituée, notamment, du bassin méditerranéen avec le Maroc et la Tunisie, de l'Europe de l'Est, et, pour la recherche logicielle, de l'Inde. Il a jugé que ce « grignotage » des unités de production et de recherche trouvait des limites : les déplacements d'unités présentaient le risque d'être victimes d'espionnage industriel, ce qui explique, par exemple, qu'une grande entreprise japonaise du secteur refuse toute délocalisation en Chine ...

b) Le choix de la distribution

Phénomène particulièrement intéressant, certaines auditions organisées par votre commission des finances montrent la mutation de grands groupes industriels, qui cherchent désormais à avoir « un pied dans la distribution », où la création de valeur est plus importante. C'est clairement le choix exprimé par M. Jean-Louis Beffa, président-directeur général de Saint-Gobain, en faveur d'un rééquilibrage de son groupe vers la distribution.

M. Michel-Edouard Leclerc, président des centres distributeurs Leclerc, a ainsi reconnu qu'il était plus facile d'être distributeur que producteur en France, le premier pouvant faire évoluer sa politique d'achat, en fonction de la conjoncture, d'une catégorie de produits à une autre tandis que le second, producteur spécialisé, ne disposait pas de marges d'évolution à court ou moyen terme.

c) Le « sur-mesure »

Les stratégies d'adaptation des entreprises sont désormais menées en affinant la démarche, par catégorie de produit, la localisation de l'activité en France étant possible d'une part pour l'assemblage, d'autre part pour le sur-mesure, que certaines entreprises s'efforcent de développer. Ainsi, M. Jean-Louis Servent, président-directeur général du groupe Lapeyre, a-t-il expliqué devant votre commission des finances que son groupe différencie trois types de produits :

- les produits pour lesquels il est particulièrement difficile de lutter contre le phénomène de délocalisation. Ainsi, une cabine de douche est produite à un coût quatre fois moindre en Chine qu'en Italie et son coût de transport s'avère relativement faible ;

- les produits pour lesquels l'externalisation est partiellement possible, comme pour les activités dites « de pré-débit » délocalisées au Brésil et donnant lieu, à une étape ultérieure de fabrication, à un assemblage sur mesure en France ;

- les produits débanalisés, fabriqués en France. Une fenêtre en PVC sur mesure, réalisée dans un délai de trois semaines, doit nécessairement être produite en France.

3. Une vision uniquement défensive de l'emploi en France

Alors que certains groupes, dont les dirigeants ont été auditionnés, parviennent, au prix de stratégies d'adaptation particulièrement déterminées et imaginatives, à « tirer leur épingle du jeu » dans la globalisation de l'économie, aucun n'a été en mesure, à l'exception de M. Michel-Edouard Leclerc, président des centres distributeurs Leclerc, qui illustre ainsi la bonne santé de la distribution dans le monde des délocalisations, de développer une vision autre que défensive de la localisation d'emplois en France. **Il s'agit, au mieux, de maintenir les emplois existants, certainement pas de les développer.**

Les auditions organisées par votre commission des finances ont permis de relever **quelques freins français à l'emploi. Ceux-ci n'empêchent pas les entreprises de vivre dans la globalisation de l'économie : ils limitent les possibilités des travailleurs d'en profiter également, en accédant à l'activité salariée.**

a) Les difficultés liées au coût du travail

M. François Branche, président de la fédération nationale de transports routiers, a estimé que, du point de vue européen, le développement du secteur était réel, mais a souligné que le développement profitait de façon inégale aux pays-membres en raison des distorsions sociales. Il a rappelé que lorsque le prix du gasoil était relativement bas, le coût salarial avait été augmenté en France, et les effets de ces mesures sociales devenaient difficiles à supporter dans le contexte économique actuel, d'autant que, parmi les concurrents européens, certains salariés avaient des compétences linguistiques (bilinguismes) de plus en plus nécessaires dans le secteur du transport international.

b) La difficulté de recruter en France une main d'œuvre adaptée aux besoins

Dans certains secteurs, comme l'a montrée l'étude du cabinet Katalyse, l'absence de main d'œuvre qualifiée conduit les entreprises à localiser leur activité à l'étranger. Il y a là un dysfonctionnement du marché du travail particulièrement dommageable dans un pays dont le taux de chômage est supérieur à 10 % et dont le taux de chômage structurel avoisine désormais les 9 %. M. Hervé Couturier, vice-président de Business Objects, a ainsi indiqué qu'il éprouvait certaines difficultés à recruter en France des ingénieurs répondant exactement au profil et aux talents requis.

c) Un cadre juridique nuisant à l'emploi

La création d'emplois pérennes exige la stabilité du cadre législatif, réglementaire et fiscal. Pour M. Jean-Louis Servent, président-directeur général du groupe Lapeyre, **le seul maintien de l'emploi sur les sites industriels du groupe constitue aujourd'hui, en soi, une performance, compte tenu du coût inhérent aux reclassements à l'intérieur du groupe.**

Il y a là un enjeu majeur : **le droit du travail français, en développant de fausses protections, est directement à l'origine, sinon de délocalisations, du moins de non-localisations.**

B. LES NATIONS DANS LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE

1. Le déplacement en Chine de votre commission des finances : une force de frappe colossale

Une délégation du bureau de votre commission des finances a effectué une mission en Chine en avril 2004. Cette mission a permis de prendre la mesure des défis qui attendent le monde occidental pour **faire face à l'arrivée d'un acteur économique, à terme dominant, sur le marché mondial.**

a) Une mutation économique spectaculaire

La Chine a effectué l'une des transformations les plus spectaculaires et les plus rapides qu'un pays ait connue depuis la Révolution industrielle. Elle possède aujourd'hui les éléments d'une économie moderne tout en restant, par certains aspects, un pays en développement, confronté à de nombreux défis.

Si les statistiques doivent être maniées avec une extrême précaution, la Chine connaît néanmoins depuis 1978 un développement extrêmement rapide, avec un taux de croissance annuel moyen de 9,4 %, l'industrie représentant 53 % du produit national brut, contre 32 % pour les services et 15 % pour l'agriculture. Le taux d'ouverture, mesuré par le ratio des exportations sur le produit intérieur brut, a atteint 61 % en 2003, ce dernier chiffre illustrant le rôle essentiel des exportations. La division internationale du travail au profit de la Chine ne s'effectue, ainsi, plus seulement entre industries, mais également au sein même des processus industriels, de sorte qu'elle fabrique aujourd'hui aussi bien des produits à forte intensité de main-d'oeuvre (l'entreprise américaine Wal-Mart importe ainsi chaque année 14 milliards de dollars de produits chinois aux Etats-Unis), que des composants électroniques sophistiqués ou des éléments d'avion.

La force de la Chine réside donc dans le fait que ce pays peut offrir une palette complète de produits.

b) Un acteur économique bientôt dominant ?

Le ministère de l'économie du Japon avait, dans une note de 2001, qualifié la Chine « d'usine du monde », expression qui a connu depuis un grand retentissement.

Ce concept se justifie au regard de l'étendue des domaines où la Chine est devenue le premier producteur mondial : l'acier, le charbon, le ciment, le textile et le vêtement, les chaussures, les jouets, les télévisions, les ordinateurs portables, etc. **Cette évolution s'appuie très largement sur des flux d'investissements directs étrangers, pour moitié en provenance de la diaspora chinoise, justifiés par le faible coût de la main-d'oeuvre, mais aussi par la perspective de conquérir un énorme marché, ainsi que, pour les sous-traitants, par la nécessité de suivre leurs donneurs d'ordre.**

L'ambition des autorités chinoises consiste, pour l'avenir, à développer des grands groupes à l'international, avec comme objectif d'avoir deux ou trois champions nationaux par grand secteur stratégique et de passer ainsi du « made by China » au « made in China », afin de lutter contre les faiblesses actuelles des groupes industriels chinois : taille limitée, insuffisance des efforts de recherche-développement et structures de management et de financement peu claires.

Pour de nombreux observateurs, la Chine deviendrait ainsi, d'ici à 2010, le troisième exportateur et importateur mondial, et la concurrence chinoise touchera aussi bien le Mexique, la Thaïlande, le Maghreb et l'Europe de l'Est que les économies occidentales, ce qui pose d'ailleurs, avec une acuité croissante, la question de la sous-évaluation du yuan.

c) Des faiblesses néanmoins

La Chine est toutefois confrontée à de nombreux problèmes économiques du fait du rythme et des modalités de sa croissance : risques de surchauffe inflationniste et de surinvestissement, risques de pénurie dans les industries de base (énergie, transports), dépendance extérieure croissante pour ses matières premières (la Chine consomme actuellement 7 % du pétrole mondial et de 30 à 40 % de la production mondiale de fer, de ciment, de cuivre et d'aluminium, pour produire seulement 4 % du PIB mondial), inégalités fortes et se creusant encore entre les villes et les zones rurales, incapacité de l'industrialisation à absorber la main-d'oeuvre agricole inutilisée, de nombreux chômeurs s'installant dans les villes dans des conditions extrêmement précaires ; différentiels de développement entre les zones côtières de l'est, d'une part, le centre et l'ouest du pays, d'autre part, imperfection du système de protection sociale, insuffisance des services médicaux et éducatifs.

Enfin, si les autorités chinoises recherchent, officiellement, les moyens d'une « émergence économique pacifique » prenant en compte les intérêts et les capacités d'adaptation des autres pays, les **possibilités de conflits commerciaux**, comme l'illustre aujourd'hui le cas du textile, pourraient rendre l'insertion de la Chine dans les échanges mondiaux peu harmonieuse.

2. Le déplacement en Inde de votre commission des finances : l'Inde, bureau-laboratoire du monde ?

Une délégation du bureau de votre commission des finances a également effectué une mission en Inde en avril 2005, pays qui, à l'horizon 2040, pourrait devenir la 3^{ème} économie mondiale après les Etats-Unis et la Chine. **Si cette mission a pu relever le dynamisme formidable de l'Inde en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), elle a surtout pu constater que l'Inde bénéficie aujourd'hui, dans les secteurs informatiques dans lesquelles certaines de nos entreprises sont fortement implantées, de nos propres faiblesses en matière de flexibilité et de qualification du travail.**

a) Une libéralisation économique favorisant l'accueil des investissements directs étrangers

L'Inde bénéficie aujourd'hui d'une croissance vigoureuse, avec une moyenne de 6 % par an et un objectif de 8 à 9 % pour les prochaines années, tiré par un marché d'un milliard d'habitants, dont le taux d'équipement en biens de consommations durable va nécessairement s'accroître.

La qualité des produits manufacturés indiens atteint le niveau des pays industriels et le pays bénéficie d'un fort tissu de sociétés privées individuelles, lié à un programme de libéralisation de l'économie démarré et amplifié à partir de 1991. Le contexte fiscal et réglementaire, marqué par un taux d'impôt sur les sociétés de 35 %, avec exonération sous condition pour les entreprises à capitaux étrangers, et par la possibilité de rapatrier les bénéfices, constitue un cadre privilégié pour attirer des investissements directs étrangers (IDE). **En flux, ceux-ci ont atteint 8 milliards de dollars en 2004.**

b) Les NTIC, catalyseur du développement indien

Les services informatiques connaissent en Inde une progression fulgurante : près de 20 % de croissance annuelle dans les années 1990. Les technologies de l'information représentaient 1,9 % du PIB en 1999, elles en représentent désormais 4,1 %, avec un objectif de 8 % en 2008. Elles constituent près de la moitié des exportations indiennes.

Ce fort développement est lié à un tryptique « coût, qualité, rapidité », qui permet de mettre à disposition des entreprises internationales une « force de frappe » informatique sans égal : l'Inde constitue aujourd'hui la plus grande concentration d'ingénieurs et de techniciens anglophones.

Le modèle indien bénéficie à la fois de compétences, issues d'une longue tradition liée notamment au goût pour les mathématiques, et de coûts attractifs pour les entreprises étrangères. Le coût d'un analyste est ainsi de 100 en Inde et de 1.150 en France.

Les prestations indiennes sont unanimement reconnues comme de très grande qualité : c'est ainsi en Inde que l'on trouve le plus grand nombre d'entreprises certifiées ISO&SEI-CMM niveau 5, soit le plus haut degré mondial de qualité concernant les développements informatiques.

Bénéficiant d'un fort soutien des autorités locales, le développement des NTIC se diffuse dans des pans entiers de l'économie : le textile, comme les biotechnologies ou la recherche dans le domaine laitier, qui s'effectue aujourd'hui à 50 % en Inde, bénéficient des innovations du secteur informatique.

c) Les atouts indéniables de l'Inde dans la globalisation de l'économie

Grâce aux secteurs des NTIC, l'Inde est en passe de réussir son pari d'insertion dans les échanges économiques mondiaux et sa stratégie d'accueil des délocalisations d'activités.

Avec 12,5 milliards de dollars de logiciels informatiques et de programmes d'infogérance exportés en 2004 (contre 2,2 milliards de dollars en 1999), l'Inde est devenu le deuxième exportateur mondial dans ce domaine. Bangalore constitue désormais le quatrième centre mondial de recherche et de développement dans les technologies de l'information. Tout ceci encourage les entreprises occidentales à investir dans ce pays. De grands noms – Dassault Systèmes, Société Générale, ATOS – y sont désormais installés, ainsi que la délégation de votre commission a pu le constater.

« Choses vues sur le terrain » des NTIC¹ en Inde

Au cours de son déplacement en Inde, la délégation du bureau de votre commission des finances a souhaité « coller » le plus possible au terrain, multipliant les visites et les déplacements au sein d'entreprises spécialisées dans les « NTIC »

Même si le constat est nécessairement subjectif, car il est difficile en l'espace de quelques jours d'arriver à appréhender la réalité d'un « pays-continent pluri-millénaire », l'ensemble de la délégation de votre commission a été frappé par la très grande disponibilité, l'enthousiasme, l'extrême qualité, en un mot, le professionnalisme (ainsi que la francophilie !) des interlocuteurs de haut niveau qu'elle a rencontrés.

Elle s'est rendu, ainsi, au siège d'Infosys à Bangalore installé sur un vaste campus « à l'américaine » de plusieurs dizaines d'hectares où sont formés chaque année près de 4.000 jeunes ingénieurs (issus d'une sélection drastique puisque moins de 1 % des candidatures reçues sont retenues) qui bénéficient de toutes les facilités en matière d'hébergement, et d'équipements culturels ou sportifs. Elle a pu lors de la visite de la société Delmia (groupe Dassault Systemes) prendre la mesure des transformations majeures induites pour l'ingénieur par le passage au développement en « 3D » qui permet de raccourcir les délais de façon très substantielle (jusqu'à 40 %) et donc de réduire, à due concurrence, les coûts.

Chez Ness Technologies (centre de développement de Business Objects), elle a vu fonctionner « au quotidien » un partenariat entre deux sociétés soucieuses de bénéficier, pour leur développement, de compétences informatiques de très haut niveau, et elle a pu assister « en direct » chez SNECMA Inde, au dialogue, à distance, par ordinateur interposé, entre un ingénieur développement basé à Bangalore et son homologue installé à Toulouse. De même, lors d'une réunion de travail à Bombay, avec les dirigeants de la société Tata Consultancy Services, elle a mesuré à quel point la trilogie « coût-qualité-rapidité » était bien plus qu'une simple devise pour l'un des groupes-phares de l'Inde contemporaine, dont l'activité s'étend désormais au monde entier, et notamment à l'Europe (de l'Est), et qui fait de la formation continue au sein de l'entreprise l'une des éléments-clefs de sa réussite. Enfin des entretiens avec les représentants des trois principales banques françaises (Société générale, Crédit Lyonnais, BNP-Paribas) lui ont amplement démontré que le secteur des services et les métiers de la finance avaient toute leur place dans le développement économique de ce « géant émergeant » qu'est désormais l'Inde.

¹ *Nouvelles technologies de l'information et de la communication.*

3. Le déplacement au Danemark du président et du rapporteur général de votre commission des finances : la mondialisation n'est pas une fatalité pour l'emploi

Du fait d'un modèle fiscal et social original, la mondialisation n'est pas perçue au Danemark comme aussi dangereuse que dans certains pays industrialisés. Au contraire, patronat et syndicats plaident à l'unisson pour la mondialisation : les visions développées dans leurs documents de communication externe sont, de ce point de vue, extrêmement proches.

La population, la classe politique et les milieux syndicaux partagent tous la conviction que **le succès de l'Etat-providence repose sur une dynamique associant efficacité et réactivité des entreprises en termes d'investissements et de gestion de personnel, un bon positionnement dans la compétition mondiale, et un financement sain et soutenable des budgets publics, garants de la continuité du système de protection sociale.** Cette attitude, certes typique de celle des **petits pays** très ouverts sur l'extérieur, qui doivent s'adapter pour faire face à la compétition internationale, montre que nos partenaires ont pour certains d'entre eux, plus nombreux qu'on ne l'imagine souvent, réussi leur adaptation à la mondialisation et que les délocalisations peuvent, sinon être supprimées, voir leurs effets en termes d'emplois neutralisés par des créations d'activités et d'emplois.

Le taux de chômage s'établit à moins de 6 % de la population active. Le marché danois du travail est ainsi dynamique, malgré un coût salarial parmi les plus élevés d'Europe et une durée annuelle du travail parmi les plus réduites.

a) Un modèle fiscal atypique ?

Le Danemark a adopté en 1987 une réforme fiscale d'envergure : entre 1987 et 1989, les cotisations sociales versées par les employeurs ont été pratiquement supprimées tandis que le manque à gagner pour les finances publiques a été compensé par une augmentation de 3 points du taux de TVA, qui s'établit à 25 %. Ce niveau du taux de TVA, inchangé depuis lors, a été fixé dans le cadre d'un compromis tripartite entre le gouvernement, le patronat et les syndicats.

Ce sont essentiellement les **impôts d'Etat et la fiscalité locale**, auxquels s'ajoutent quelques cotisations sociales à la charge des seuls salariés, qui financent les dépenses de santé, la politique de l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que le premier étage du système de retraites.

Structure comparée des prélèvements au Danemark (2002)

	<i>(en %)</i>		
	<i>Danemark</i>	<i>UE à 15</i>	<i>OCDE</i>
Impôt sur le revenu des personnes physiques	53,2	25,8	26,0
Impôt sur les sociétés	5,8	8,6	9,3
Cotisations sociales	3,4	28,1	25,4
Taxes sur la propriété	3,5	4,9	5,5
Taxe générale sur la consommation	19,9	18,6	18,7
Taxes spécifiques sur la consommation	11,4	9,9	11,3
Divers	0,5	1,9	1,8
TOTAL	100	100	100

Source : ministère danois des finances

L'essentiel du financement du système de protection sociale relève ainsi des ménages, par le biais de l'impôt sur le revenu et de la TVA. **Par voie de conséquence, l'imposition venant grever les coûts de production des entreprises est réduite au minimum.** Les entreprises ne supportent pratiquement plus de cotisations sociales depuis 1987. Le seul élément restant à leur charge est leur contribution partielle au « deuxième étage » du système de retraites, qui en comporte trois, et qui peut s'analyser comme un élément de salaire différé.

Selon les informations communiquées à votre président et à votre rapporteur général, la hausse de la TVA opérée au Danemark en 1987, en contrepartie de la quasi-annulation des charges sociales payées par les employeurs sur les salaires, n'a pas eu d'effet d'entraînement particulier sur l'inflation ou sur les hausses salariales obtenues dans les conventions collectives. En outre, la compétitivité des entreprises danoises a été préservée¹, alors même que les conventions collectives pluriannuelles prévoient des hausses de salaires substantielles. La part des exportations dans le PIB en atteste : elle est supérieure à 35 %, tandis que la balance des paiements courants est positive et atteint 2,7 % du PIB.

¹ *Il faut toutefois attirer l'attention sur les spécificités du Danemark, qui expliquent peut-être en partie ce succès. Sur le plan économique, on doit relever l'importance du secteur des services, qui représente environ 70 % du PIB et l'absence de grande industrie concentrée dans des bassins d'emploi localisés et qui pourraient poser des problèmes aigus de reconversion. Sur le plan social, il existe une forte tradition de concertation entre les partenaires sociaux, de sorte que la législation prend un caractère subsidiaire.*

b) La flex-sécurité

Le modèle danois repose sur un système dit de « flex-sécurité » combinant une grande flexibilité du marché de l'emploi, un niveau élevé de prestations en cas de chômage et une politique d'« activation » énergique des aides aux chômeurs. Le Danemark se caractérise ainsi par un taux d'activité des femmes et des 50-64 ans sensiblement supérieur à celui de la France. La productivité du travail est élevée et la politique de formation professionnelle jugée efficace de sorte que le « chômage frictionnel » est faible : les entreprises trouvent à « employer toute la population intéressante ».

Il y a là, sinon matière à inspiration, du moins à réflexion ...

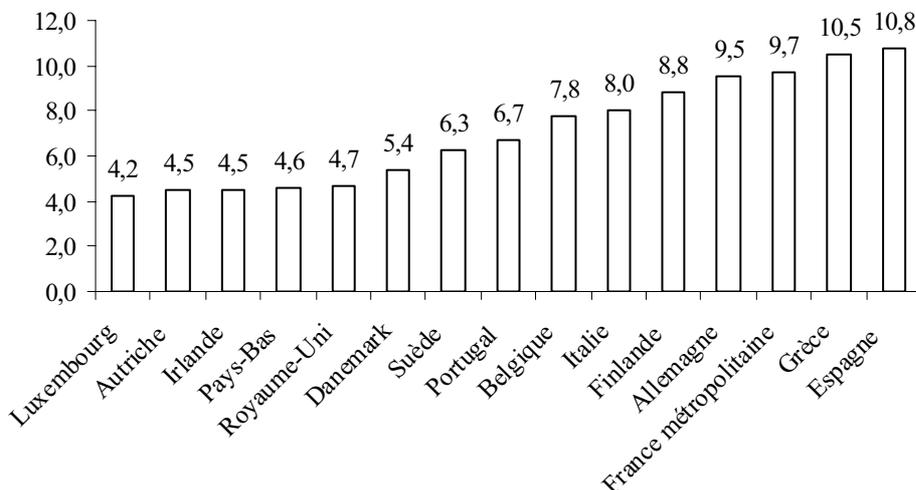
*
* *

Ce dernier exemple est particulièrement intéressant, selon votre commission des finances. **Il montre que des pays européens, où le coût du travail est élevé, le poids des prélèvements important, peuvent réussir leur adaptation à la globalisation de l'économie, sans « nivellement par le bas »**, à condition que des réformes structurelles déterminées soient réalisées. Tous les pays de l'ex-Europe des 15 présentent, face aux pays émergents, des caractéristiques très proches, en termes de coût du travail notamment. Or, peu de pays ont un taux de chômage aussi élevé que la France¹.

¹ L'Espagne, qui a encore un taux de chômage légèrement supérieur à la France, part d'un niveau très élevé.

Taux de chômage dans l'ex-Europe des 15 en 2004

(en % de la population active)



Source : Eurostat, données non désaisonnalisées et harmonisées

Ceci prouve à l'évidence que les délocalisations ne constituent pas une fatalité, ou du moins que les destructions d'emplois qu'elles occasionnent, peuvent être compensées par une dynamique de création d'emplois.

Petit pays, grand pays, zone euro, hors zone euro : aucun de ces critères ne permet d'expliquer pourquoi la France, du point de vue de l'emploi, réussit moins bien que ses partenaires dans la globalisation de l'économie. Dans le mouvement des délocalisations, la France est ainsi placée face à ses responsabilités et ses contradictions.

CHAPITRE II :

FACE À LA GLOBALISATION, L'ABSENCE DE FATALITÉ

Un rapport du McKinsey Global Institute d'août 2003 conclut, à propos des Etats-Unis, que les délocalisations conduisent à **un jeu « gagnant-gagnant » entre les pays d'origine et le pays d'accueil des activités délocalisées**. Il y a, *a priori*, de quoi surprendre lorsque l'on recense les destructions d'emplois liées, en France, à des délocalisations depuis quelques années.

Pourtant, une note de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, transmise en mars 2005, au Conseil ECOFIN confirme ce point, considérant que **les délocalisations ont le même effet sur la compétitivité d'un pays que les sauts technologiques** et qu'elles permettent, certes au prix de difficultés sociales, parfois importantes, dans certains secteurs et dans certaines régions, d'éviter à une industrie de disparaître face à la concurrence internationale. En transférant à l'étranger une partie de la chaîne de valeur, le pays qui délocalise peut ainsi sauvegarder la part de l'activité dans laquelle il est toujours compétitif.

Le McKinsey Global Institute, prenant le cas des Etats-Unis et l'Inde, en tant que pays d'accueil, souligne tout d'abord que la délocalisation est à l'origine d'une création globale de valeur : pour un dollar investi, la création de valeur de 1,47. **La délocalisation constitue ainsi, pour les Etats-Unis, un multiplicateur de valeur**¹. Dans son rapport, l'institut détermine la répartition des gains entre le pays d'origine et le pays d'accueil. Pour l'économie d'accueil, le gain est de 33 cents² pour un dollar délocalisé. Pour l'économie d'origine, le gain est bien supérieur, évalué entre 1,12 et 1,14 dollar, répartis entre 67 cents³ liés au bénéfice direct issu du processus de rationalisation de la production et 45 à 47 cents⁴ au titre du facteur travail pouvant être redéployés et réemployés dans d'autres secteurs. **Naturellement, ceci suppose une économie suffisamment fluide pour capter le facteur travail ainsi libéré.**

¹ Le cas du Japon est vraisemblablement assez proche.

² Répartit à hauteur de 4 cents en faveur des administrations publiques, au titre des prélèvements obligatoires, de 10 cents en faveur des emplois locaux au titre des salaires, de 10 cents au titre des profits réinvestis sur place et de 9 cents pour les fournisseurs locaux.

³ 58 cents d'économies pour l'investisseur et le consommateur au titre de la réduction des coûts, 5 cents liés à l'accroissement de la demande du pays d'accueil de l'activité délocalisée et 4 cents correspondant à aux profits rapatriés.

⁴ Le McKinsey Global Institute considère que son hypothèse est prudente.

Ceci conduit votre commission des finances à penser que les délocalisations ne constituent pas une fatalité en termes de création de valeur et d'emploi. Néanmoins, pour certaines économies occidentales, ce « miracle » économique n'a pas lieu aujourd'hui. Ainsi, le McKinsey Global Institute a réalisé le même calcul en juillet 2004 pour l'Allemagne : dans le cas de ce pays, le multiplicateur est inférieur à 1 : pour 1 dollar délocalisé, l'Allemagne a un retour de 0,8 : elle ne retire que 51 cents au titre des gains issus de la rationalisation de la production et surtout seulement 29 cents au titre du réemploi du facteur travail. **C'est le faible dynamisme et l'absence de fluidité du marché du travail qui rendent le gain pour l'Allemagne (80 cents) inférieur à son investissement délocalisé (1 dollar). Si ce travail n'a pas été mené pour la France, il y a peu de doute cependant que le résultat soit encore moins favorable.**

L'intérêt du travail du McKinsey Global Institute est de montrer que **l'impact d'une délocalisation dépend fondamentalement des caractéristiques du pays d'origine** des activités délocalisées. Dans le principe, la délocalisation doit être pour lui un jeu gagnant... à condition que ce pays ait un marché du travail adapté à la globalisation de l'économie.

Aussi, si votre commission des finances considère que **l'émergence d'une gouvernance économique à l'échelle de la zone euro constituerait un atout précieux dans la globalisation de l'économie**, elle souligne que les solutions aux problèmes des délocalisations en termes d'emploi résident dans la **capacité de notre pays à se réformer en profondeur**, et avec détermination. Les délocalisations ne constituent pas une fatalité à condition d'engager les actions, trop longtemps différées, visant à **définir un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité du monde du travail adapté à la globalisation de l'économie**, à **mettre en œuvre une réforme fiscale ambitieuse**, en faveur de nos acteurs économiques, et à **définir les conditions d'une concurrence loyale** à l'échelle française et européenne.

Les atouts de notre pays sont nombreux, liés à une main d'œuvre qualifiée, à des groupes de taille mondiale, des infrastructures de qualité, à tel point que des « relocalisations » sont même possibles¹ ! Il convient donc de **cesser de les pénaliser, par des fausses protections sociales engendrant des exclusions, d'en finir avec des prélèvements obligatoires visant à financer la cohésion sociale directement intégrés dans les coûts de production et de rétablir un équilibre distributeurs – producteurs aujourd'hui trop défavorable aux seconds.**

¹ *Le cas de la relocalisation du standard de réservation des « Taxis bleus » constitue, à ce titre, un exemple intéressant.*

Il est ainsi temps de sortir, en en changeant les « logiciels », du modèle français du « moins cher – moins d’emplois ».

Dans cette perspective, **il existe un prérequis : rétablir un « pacte de confiance » entre les administrations publiques et les entreprises** : des procédures allégées, des délais raccourcis, des contrôles moins tracassiers, voilà ce qu’il convient désormais d’attendre de l’administration française, en matière de régulation des activités des entreprises, dans une économie globalisée. **En particulier, il convient de libérer les pôles de compétitivité.**

L’appel à projet sur les pôles de compétitivité, institué par des mesures fiscales et budgétaires contenues dans la loi de finances pour 2005, inspiré du rapport de M. Christian Blanc « Pour un écosystème de la croissance », a fait naître une formidable dynamique de création de richesses. Elle constitue un atout considérable pour redonner confiance, sinon immédiatement, du moins à court terme. Un large potentiel de relations nouvelles émerge entre les chercheurs et les entreprises. De multiples réseaux ont pris corps. Les décisions que le gouvernement doit prendre dans les prochaines semaines font courir le risque de fâcheuses exclusions. Les avantages financiers prévus en faveur des projets qui seront retenus introduisent des enjeux de pouvoir laissés entre les mains des administrations concernées, qu’il s’agisse des services des Etats ou des régions. L’arbitraire constitue une menace redoutable. En tout état de cause, ce qu’attendent les entreprises et sans doute les chercheurs, c’est de pouvoir disposer de marges de liberté. Au motif que sont octroyés des avantages fiscaux aux pôles sélectionnés, il ne faudrait pas créer des pôles de compétitivité de première catégorie et des pôles de seconde catégorie. **Les expérimentations les plus modestes doivent pouvoir vivre. Elles sont porteuses d’une volonté d’aller de l’avant et de susciter les osmose tant attendues.** Un nouvel élan est enclenché. Il doit pouvoir s’exprimer car il annonce une ère nouvelle propice au progrès économique et à l’emploi.

I. POUR UN ÉQUILIBRE ENTRE FLEXIBILITÉ ET SÉCURITÉ DU TRAVAIL ADAPTÉ À LA GLOBALISATION DE L'ÉCONOMIE

Quatre rapports récents ont mis à la disposition du gouvernement une boîte à outils destinée à moderniser le marché du travail en France :

- **rapport¹ de M. Jean Marimbert** relatif au « rapprochement des services de l'emploi », préconisant la constitution d'un service public de l'emploi ;

- **rapport rendu par la commission présidée par M. Michel de Virville**, intitulé « Pour un droit du travail plus efficace »², proposant une rupture négociée de la relation de travail, ainsi que la création d'un « contrat de projet » qui pourrait excéder 18 mois ;

- **rapport intitulé « Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France »**³, de **M. Michel Camdessus**, soulignant qu'« *alors même que les transferts sociaux atteignent les niveaux des pays nordiques, le taux de pauvreté français se rapproche plus de celui du Royaume-Uni* » et inventoriant les moyens de parvenir à un « sursaut », afin de lutte contre le « décrochage sous anesthésie frappant notre pays » ;

- **rapport⁴ de MM. Pierre Cahuc et Francis Kramatz** intitulé « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle ».

Si ces rapports ont parfois suscité une franche opposition des représentants des salariés, et n'ont pas encore eu toute la traduction législative qu'ils méritent, leur contenu prend tout son sens dans le contexte d'une globalisation de l'économie, où **c'est l'adaptation du monde de travail qui détermine l'impact des délocalisations sur l'emploi.**

Dans son discours de politique générale du 8 juin 2005, M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a fait une place à une orientation visant à **donner davantage de flexibilité au marché de l'emploi**. Il a ainsi présenté trois mesures, visant à simplifier l'acte d'embauche grâce au chèque-emploi pour les très petites entreprises, à mettre en place un nouveau type de contrat de travail à durée indéterminée, le « contrat nouvelle embauche », destiné aux très petites entreprises, conciliant plus de souplesse pour l'employeur, avec une période d'essai de deux années, une durée du préavis

¹ Rapport remis en janvier 2004.

² Rapport remis à M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité le jeudi 15 janvier 2004.

³ Rapport remis le 9 octobre 2004 à M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

⁴ Rapport remis le 2 décembre 2004.

fonction de l'ancienneté du salarié et de nouvelles sécurités pour le salarié, et enfin à permettre aux chefs d'entreprise de « surmonter » le seuil des dix salariés.

Cette orientation est positive. Elle constitue le début d'une politique permettant au monde du travail de ne plus subir passivement les délocalisations, même s'il ne paraît pas souhaitable de réserver les seules novations en matière de droit du travail aux seules petites entreprises, qui sont, en effet, celles qui délocalisent le moins.

A. LES FLEXIBILITÉS NÉCESSAIRES DU MONDE DU TRAVAIL POUR DES ARBITRAGES FAVORABLES À LA LOCALISATION D'ACTIVITÉS EN FRANCE

La flexibilité de l'emploi constitue aujourd'hui un motif pour délocaliser, selon les conclusions du rapport du cabinet Katalyse. Dans cette perspective, une réelle fluidité du marché du travail doit être introduite.

1. Un marché du travail plus fluide

En matière de droit du travail, trop de protections apparaissent comme des facteurs d'exclusion pour les personnes privées d'emploi : elles constituent, en effet, autant de freins à l'embauche qu'il convient de lever un à un.

a) Supprimer les fausses protections du droit du travail

La **première protection du salarié est liée aux procédures mises en œuvre en cas de licenciement**. C'est celle qui, telle qu'elle est aujourd'hui établie, dissuade le plus aujourd'hui d'opter pour une attitude offensive en matière d'emplois. Cela est particulièrement vrai dans les entreprises exposées aux délocalisations, qui ne savent pas « de quoi demain sera fait ». Davantage encore que les coûts de licenciement (un licenciement assorti d'une transaction ou d'un plan social coûte en moyenne en France 1,5 fois le salaire annuel brut médian), ce sont la longueur (neuf à douze mois pour une grande entreprise) et les incertitudes juridiques d'une procédure de licenciement qui posent problème. Ces procédures sont très fréquemment mises en cause par voie judiciaire, alors que le juge n'est pas armé pour traiter rapidement¹ et efficacement du licenciement économique. Le « rapport Camdessus » montre

¹ Les délais moyens de jugement ont atteint, en 2002, environ 10 mois devant les tribunaux de grande instance, un peu moins d'un an devant les conseils de prud'hommes, 17 mois devant les cours d'appel et près de deux ans devant la Cour de cassation.

ainsi que « *vouloir s'opposer à la destruction d'emplois par la voie judiciaire est illusoire* ».

Cette première fausse protection mérite d'être considérablement rationalisée, en instituant notamment des délais maximum pour certains types de recours : le dirigeant d'une entreprise moyenne, comme en témoigne le cas du groupe Lapeyre, qui a connu une fois dans sa carrière une procédure de licenciement collectif, se trouve très fortement dissuadé d'initier des mouvements significatifs d'embauche par la suite.

Autre fausse protection, celle qui permet aujourd'hui, très fréquemment la **requalification d'un contrat de sous-traitance en contrat de travail** : si ce garde-fou est nécessaire, une distinction très nette entre prestation et salariat mérite d'être définie. Face aux risques de requalification d'une prestation en contrat de travail, les entreprises peuvent être tentées de s'abstenir d'embaucher, en préférant l'externalisation et/ou la non-localisation d'emplois en France.

L'étude du cabinet Katalyse montre, par ailleurs, les **problèmes liés à l'application des conventions collectives**. Celles-ci constituent, selon l'étude, un autre point de rigidité du travail très néfaste à l'attractivité de la France. Dans les entreprises dont les conventions collectives sont très favorables – pour des raisons de pénibilité des métiers –, toutes les activités y compris les activités de support, pour beaucoup des activités de services délocalisables, sont soumises à la même convention. Cela accroît sensiblement le coût de ces activités et pousse les entreprises à les externaliser, ce qui constitue l'amorce d'une délocalisation. Le cas des compagnies aériennes est très révélateur : elles externalisent toutes les fonctions d'appui (sécurité, gestion des bagages, maintenance et entretien léger des avions) soumises à la convention collective « personnel navigant ». Tout personnel autre que navigant aurait un coût bien trop élevé pour être conservé en interne, ce qui contraint les entreprises à l'externalisation auprès de prestataires spécialisés, appliquant des conventions collectives moins « onéreuses ». **Permettre l'application de conventions collectives spécifiques par métier aux activités de services délocalisables enrayerait ces flux d'externalisation et réduirait, de la sorte, les potentialités de délocalisation.**

Enfin, mais les exemples sont nombreux, **les seuils destinés à accorder de nouveaux droits et de nouvelles protections aux salariés** jouent très souvent contre l'embauche. Le « rapport Camdessus » montre très clairement que les seuils de 20 et de 50 salariés jouent comme un « ralentisseur de croissance » des entreprises. Les efforts pour lisser le passage de ces seuils, les relever éventuellement, supprimer certaines obligations paraissent nécessaires. Le regroupement des fonctions de représentation du personnel dans une même institution, en-deçà d'un certain seuil, paraît être une mesure de simplification bienvenue pour le fonctionnement des entreprises.

b) Favoriser la mobilité géographique des salariés

Les Français présentent la caractéristique d'être très peu mobiles professionnellement : ils refusent généralement de travailler à plus d'une trentaine de kilomètres de leur résidence et hésitent à déménager pour des motifs professionnels. Cette spécificité devient un handicap économique pour les entreprises de notre territoire et un facteur particulier de délocalisation.

Or de nombreux mouvements de transferts d'activités de services correspondent, en fait, à des délocalisations diffuses, au regroupement partiel sur un seul site d'effectifs dispersés sur le territoire français ou européen. Faute de mobilité professionnelle suffisante, les entreprises éprouvent de grandes difficultés à regrouper ces effectifs au niveau national et finissent par y renoncer. De ce fait, de simples mouvements de réorganisation à l'échelle française – avec un coût social réel mais limité – se transforment ainsi en véritables délocalisations – avec un coût social élevé.

Il s'agit donc, selon le cabinet Katalyse, de faire évoluer les mentalités françaises pour **promouvoir la mobilité professionnelle**. La mobilité géographique peut être encouragée, en adoptant des mesures visant à réduire les coûts de déménagements. Ceci pourrait être fait par le biais de déductions fiscales concernant les frais de déménagement à l'occasion d'un changement d'emploi (interne ou externe), ou par le biais de l'adaptation de la fiscalité frappant la résidence principale (par exemple réduction, voire suppression, des droits de mutation concernant l'acquisition ou la vente de la résidence principale dans le cadre d'un changement d'emploi). Une mesure plus radicale consisterait à considérer les frais de déménagement comme des frais professionnels entièrement déductibles.

c) Développer les services à la personne

La nature spécifique des services à la personne les met pratiquement à l'abri des mouvements de délocalisation, du fait de la nécessité de proximité physique entre la production du service et sa consommation. Le développement de ce type de services peut donc être considéré comme un palliatif aux mouvements des délocalisations – remède à coupler avec des mesures de développement des services beaucoup plus qualifiés, car la croissance française ne passe évidemment pas seulement par la seule création d'activités à faible valeur ajoutée. Incidemment, la création d'un fort volume d'emplois de services à la personne permet la reconversion de certains salariés touchés par la globalisation de l'économie. De ce point de vue, le projet de loi relatif aux services à la personne va indéniablement « dans le bon sens ».

Une simplification accrue des relations de travail dans le secteur des services à la personne, une meilleure structuration des organismes intervenant dans ce secteur, une solvabilisation accrue de la demande paraissent de nature à créer davantage d'emplois « protégés » des délocalisations ».

2. Mettre le monde du travail à « l'heure mondiale »

a) Une flexibilité nécessaire des contrats et des horaires

La pression de la concurrence, la pression à la baisse qu'exercent les consommateurs sur les prix ont entraîné les entreprises dans une course à la flexibilité où se joue leur survie. Or la France n'est pas vraiment réputée pour la flexibilité du facteur travail.

Ceci contraint parfois les entreprises à rechercher à l'étranger une main d'œuvre plus flexible en termes d'horaires de travail pour satisfaire leur demande d'adaptation du temps de travail au volume changeant de leur activité. Permettre **une plus grande flexibilité dans les horaires de travail** limiterait significativement le nombre d'entreprises susceptibles de procéder à ce type de délocalisations. L'effort doit porter en priorité sur la « **variabilité** » **de l'amplitude des horaires quotidiens**.

De même, les garanties accordées au salarié dans le cadre d'un contrat de travail sont autant de risques pour l'entreprise lorsqu'une difficulté se présente : elles sont à l'origine de réticences des entreprises, qui trouvent davantage de flexibilité dans les délocalisations. En la matière, la coupure CDD/CDI joue contre l'emploi, d'où des propositions de **contrat de travail unique**, où les garanties augmenteraient en fonction de l'ancienneté du salarié, que votre commission des finances croit utile d'appuyer.

b) Une politique de qualification indispensable

Face à la concurrence de pays qui forment davantage d'ingénieurs que toute l'Europe réunie, une politique de qualification de la main d'œuvre constitue une œuvre de « salut public ». Cette politique de qualification doit jouer à la fois « vers le bas », en limitant les sorties du monde éducatif sans qualification, et vers le haut, en assurant la promotion, dans les universités, de réels pôles d'excellence à l'échelle mondiale, ce qui passe nécessairement par une sélection des candidats à ces pôles d'excellence.

Par ailleurs, le cabinet Katalyse souligne chez la main d'œuvre française une très mauvaise maîtrise générale des langues étrangères, de l'anglais, la langue véhiculaire internationale, en particulier. Il est impératif pour l'attractivité de la France qu'une majorité des salariés maîtrise cette langue et qu'une proportion croissante la pratique couramment. Il faut donc **améliorer l'acquisition de l'anglais professionnel** par tous les salariés, depuis la base jusqu'aux niveaux de direction, y compris dans le cadre de formations techniques. Il suffit de concentrer l'apprentissage sur la **maîtrise de l'anglais international et professionnel** (le « globish », ou « global English »), en mettant avant tout l'accent sur le « savoir communiquer ». On assiste, en effet, aujourd'hui à une augmentation du nombre de délocalisations à destination de pays anglophones liées à une insuffisante maîtrise de la langue anglaise par nos concitoyens.

B. LA MODERNISATION NÉCESSAIRE DES AIDES ET DE L'ADMINISTRATION DÉDIÉES AU RETOUR À L'EMPLOI

Face à la flexibilité accrue, les salariés, et ceux surtout touchés par la perte de leur travail, sont en droit d'attendre une plus grande efficacité des aides dédiées au retour à l'emploi et une meilleure performance du service public de leur emploi. **C'est tout l'enjeu de la « flex-sécurité », qui peut conduire à une indemnisation du chômage plus favorable, le cas échéant sur une période plus courte, dès lors que tous les moyens sont donnés par les administrations de l'emploi, et les contrôles mis en œuvre, pour faciliter le retour à l'emploi.**

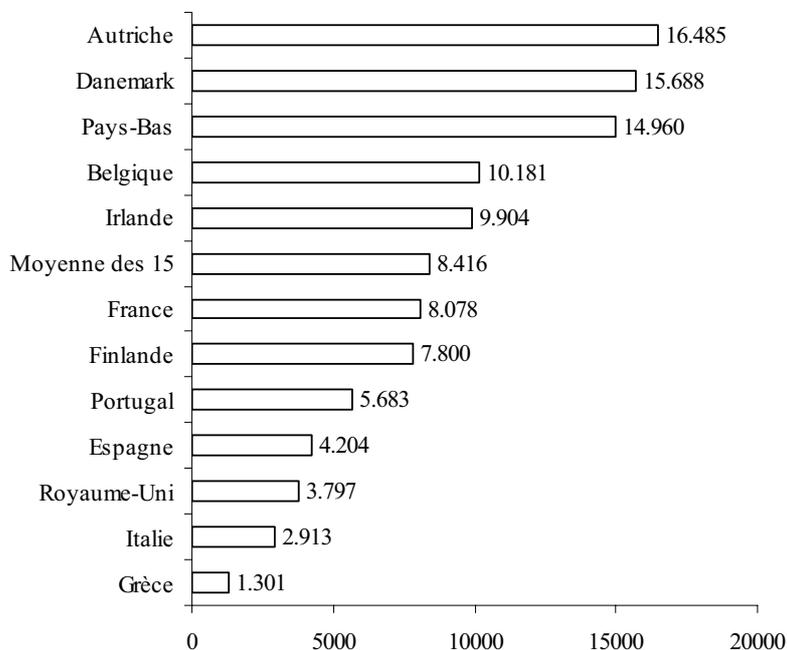
500.000 offres d'emplois ne seraient aujourd'hui pas pourvues. Pourtant, on constate le développement en France d'un travail informel, « en zone grise », qui ressemble par certaines de ses motivations (flexibilité, moindre coût etc.) à des délocalisations...

1. Rendre les aides à l'emploi plus efficaces

MM. Pierre Cahuc et Francis Kramatz, dans leur rapport intitulé « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle » montrent, qu'en matière d'aides à l'emploi, la France se situe dans la moyenne européenne.

Dépense annuelle d'indemnisation du chômage par chômeur en euros pour l'année 2000

(en euros)



Source : OCDE

Or cette dépense ne conduit pas à un taux de chômage dans la moyenne de l'Union européenne à 15, bien au contraire. Il y a donc aujourd'hui nécessité de rendre les aides dédiées au retour à l'emploi plus dynamiques.

De la même manière, la prime pour l'emploi, qui, dans son principe, joue un rôle d'incitation financière à l'emploi, n'est pas à la hauteur, des montants qui lui sont consacrés : 2,4 milliards d'euros. La prime est aujourd'hui trop largement distribuée : 8,3 millions de bénéficiaires, pour un montant moyen de 280 euros par an, soit un peu plus de 20 euros par mois. Il y a nécessité de concentrer davantage les moyens vers les personnes réellement concernées par le retour à l'emploi, avec un bénéfice immédiat sur le plan financier, plutôt que le différé d'un an proposé aujourd'hui par la prime pour l'emploi.

2. Une administration de l'emploi plus performante

De la même manière, il convient d'accueillir favorablement les mesures permettant de rendre plus efficaces les organismes visant à réintégrer les chômeurs dans le monde du travail. La fin du monopôle de l'ANPE est une piste permettant à des acteurs privés de participer à une fonction de placement des chômeurs, utile socialement.

Les maisons de l'emploi, regroupant UNEDIC et ANPE, introduites par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 Janvier 2005, qui devraient être 300 en 2005, constituent la préfiguration d'une intégration plus poussée des services publics de l'emploi, dont la performance serait singulièrement améliorée si était enfin créé **un seul et unique service public de l'emploi. Votre commission des finances préconise ainsi une fusion « ANPE – UNEDIC ».**

La constitution d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi est dans cette perspective indispensable, afin de les accueillir et les orienter grâce à un profilage systématique. A ce titre, il est nécessaire d'utiliser un système d'information cohérent et homogène permettant l'exploitation d'un « dossier unique du demandeur d'emploi ».

II. POUR UNE RÉFORME FISCALE D'ENVERGURE, EN FAVEUR DE NOS ACTEURS ÉCONOMIQUES

Les rapports appelant à une réforme fiscale d'envergure se succèdent ces derniers mois. Le rapport¹ de MM. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux consacré à la réforme fiscale, au nom du Conseil d'analyse économique, préconise ainsi une réforme du triptyque « impôt sur les sociétés – taxe sur les salaires – taxe professionnelle » pesant sur les entreprises, autour d'un taux d'impôt sur les sociétés unifié à 18 %, une taxe professionnelle à 2-2,75 % de la valeur ajoutée et une taxe sur les salaires plafonnée. Ce rapport² présente d'une part le mérite de tracer la voie de la réforme fiscale en montrant qu'il est **plus facile de procéder à une réforme fiscale globale qu'à une action impôt par impôt**. Il appelle, d'autre part, à réfléchir à

¹ Non encore publié, mais votre commission a tenu à auditionner ses auteurs.

² La réforme, conçue pour maintenir inchangé le niveau global des prélèvements obligatoires, diminuerait l'imposition des entreprises à hauteur d'un point de PIB, soit 15 milliards d'euros, et augmenterait d'autant celle des ménages.

l'impact d'un nouveau régime fiscal sur les recettes de l'Etat en adoptant un modèle économique dynamique : selon les travaux¹ des économistes Mankiw et Weinzierl, professeurs à l'université de Harvard, une baisse du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés peut s'autofinancer partiellement dans des délais raisonnables. Selon les calculs de ces auteurs pour l'économie américaine, 50 % de la perte initiale de recettes fiscales est récupérée.

L'OCDE, dans son « Etude économique de la France 2005 », préconise également, selon des modalités différentes, des réformes fiscales profondes.

Votre commission des finances a acquis la conviction que dans une économie globalisée, la mobilisation d'impôts assis sur la production afin de financer des dépenses de cohésion sociale constitue un facteur particulièrement aggravant en matière de délocalisations d'activités. Ceci commande une réforme fiscale en faveur des assiettes d'imposition les plus mobiles, visant à décourager le nomadisme des activités et des emplois. Il s'agirait donc, en quelque sorte, de déplacer le centre de gravité des prélèvements de la production vers les produits.

Consciente du rôle de signal que joue l'impôt sur les sociétés en matière d'attractivité économique au sein d'une Union européenne à 25, votre commission des finances, si elle pense qu'une convergence à moyen terme, dans certaines limites, n'est pas inenvisageable, considère qu'un travail sur l'harmonisation des bases d'imposition est, à la fois nécessaire à l'échelle européenne, et favorable à la France.

A. A L'ÉCHELLE FRANÇAISE, LA FIN NÉCESSAIRE DES IMPÔTS DE PRODUCTION

Selon la terminologie actuelle, les ménages financent aujourd'hui 40,7 % du régime général de la sécurité sociale alors que les entreprises (y compris les entreprises individuelles) en assurent le financement à 46,5 %².

Certes, la tendance sur longue période est à la réduction de la contribution des entreprises (hors entreprises individuelles : elle est passée de 54 % en 1989, 46 % en 1995 et à 41,4 % en 2004). Il est en effet apparu que l'accroissement continu des dépenses de sécurité sociale depuis trente ans ne pouvait être financé par un effort à due concurrence des entreprises et qu'il convenait d'y associer davantage les citoyens, grâce à la création de nouvelles

¹ Gregory Mankiw, et Mathew Weinzierl « *Dynamic Scoring : A Back-of-the-Envelope Guide* ». Janvier 2005.

² L'Etat contribue à hauteur de 12,8 %.

impositions (CSG, CRDS..) ou à la prise en charge, via le budget de l'Etat, d'une partie des exonérations de charges mises en œuvre en faveur des employeurs¹. Les exonérations de charges, dans leurs modalités actuelles, constituent néanmoins des « trappes à bas salaires » redoutables.

L'effort est donc encore inabouti, alors que **les cotisations sociales, tout comme la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires, sont directement intégrées dans les coûts de production** : les produits français sur le marché mondial ont ainsi une part de leur prix dédié au financement de la sécurité sociale, ce qui n'est évidemment pas le cas des produits étrangers consommés en France. Alors que les facteurs de production sont de plus en plus mobiles, il est permis de considérer que le système de prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises est historiquement daté.

Prélèvements pesant sur les entreprises et intégrés dans les coûts de production²

(en milliards d'euros, impositions nettes en 2004)

Cotisation sociales patronales	116,0
dont :	
<i>Assurance maladie</i>	54,9
<i>Assurance vieillesse</i>	29,3
<i>Allocations familiales</i>	25,0
<i>Accidents du travail</i>	6,8
Impôts « entreprises » affectés à la sécurité sociale : CSSS	3,4
Taxe professionnelle	15,6
Taxe sur les salaires	8,7
Total	143,7

Source : commission des finances du Sénat

Le poids des cotisations sociales dans les coûts de production est ainsi majeur.

Dans ce contexte, l'augmentation sur moyenne période de la part des prélèvements obligatoires affectée aux administrations de sécurité sociale est particulièrement inquiétante, d'autant qu'il s'agit d'une spécificité française.

¹ D'un certain point de vue, une « petite TVA sociale » existe donc déjà puisque la TVA (45 % des recettes fiscales nettes de l'Etat) contribue au financement de ces exonérations de charges (18,7 milliards d'euros compensés par l'Etat en 2004), sans incidence notable sur la consommation.

² L'impôt sur les sociétés, impôt sur les bénéficiaires, n'est pas intégré dans ce calcul.

Si, en 2000, 47,3 % des prélèvements obligatoires étaient perçus au profit des organismes de sécurité sociale, ce taux s'élevait à 24 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Cet écart reflète largement les différents choix de société en matière de financement de la protection sociale.

Votre commission des finances préconise ainsi un **partage des rôles en matière de fiscalité entre les entreprises et les citoyens**, et une **substitution d'autres impositions, établies sur des assiettes moins mobiles, aux impôts de production**.

1. Un nécessaire partage des rôles entre les citoyens et l'entreprise

Dans une économie globale, dans le libre échange, il n'est plus possible de demander aux entreprises de prendre en charge la solidarité édictée par les Etats pour faire vivre la cohésion sociale. Aux entreprises, la responsabilité de l'activité, et donc de la création d'emplois. Aux citoyens le financement de la solidarité. Ce partage des rôles est essentiel, il permet aux citoyens de se déterminer sur le niveau de prise en charge collective des risques sociaux qu'ils souhaitent assumer. Il permet de dissiper une illusion : **quel impôt prélevé sur les entreprises n'est pas *in fine* à la charge des consommateurs et des ménages ?**

a) Aux citoyens, le financement des dépenses de cohésion sociale

Si l'assurance vieillesse et les accidents du travail sont indissociables du contrat de travail, il n'en est pas de même de l'assurance maladie et des allocations familiales. Le financement de ces deux prestations ne saurait incomber aux seuls entreprises et salariés. Il relève de la solidarité de l'ensemble des Français. **Un financement par les entreprises et les salariés, dans des proportions aussi importantes, des dépenses d'assurances maladie et des allocations familiales, dont le niveau relève d'un choix de société opéré par les citoyens eux-mêmes, est ainsi contestable sur le plan des principes et constitue sur un plan économique un danger.**

En transférant le financement de l'assurance maladie et de la branche famille aux citoyens, de manière plus large qu'aujourd'hui, la collectivité nationale se verrait investie d'un débat nécessaire sur le niveau des risques sociaux ayant à être assumé, sur un plan financier, par la solidarité publique. Ce transfert aurait un pouvoir de responsabilisation des citoyens sur l'évolution des dépenses de cohésion sociale.

Il aurait un effet favorable sur la stabilisation de ces dépenses de cohésion sociale, la maîtrise de celles-ci constituant un élément majeur dans la réussite d'une réforme fiscale. En son absence, l'évolution des déficits publics ne peut être que défavorable, puisque votre commission des finances fait le constat selon lequel « la crise de la sécurité sociale » est surtout une « crise de la dépense », chaque assuré social étant, en quelque sorte, ordonnateur de la dépense publique.

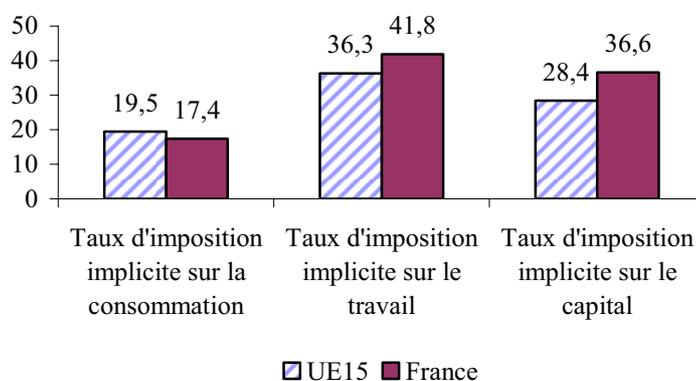
b) Aux entreprises, la création d'activités et d'emploi

Dans le partage proposé par votre commission des finances, **les entreprises retrouveraient leur mission première, celle de créer de l'activité et des emplois. Ceci suppose un choix fiscal différent de celui opéré aujourd'hui.**

La fiscalité française se caractérise en effet par une imposition du **travail** nettement plus lourde que celle des autres pays européens, avec un taux d'imposition implicite du travail de 41,8 %, contre 36,3 % pour l'Union européenne, comme l'indique le graphique ci-après.

Taux d'imposition implicites par type d'activité économique (2002)¹

(en %)



Source : Commission européenne

L'abaissement du coût des prélèvements pesant sur le travail est considéré de manière unanime par les analyses économiques comme favorisant l'emploi. Ainsi, selon les chiffres disponibles, une baisse des cotisations employeurs de **15 milliards d'euros**, soit 1 % du PIB environ, augmenterait le

¹ Les taux d'imposition implicites mesurent la charge fiscale moyenne réelle imposée aux différents types de revenus ou d'activités économiques. Ils expriment les recettes fiscales cumulées, en pourcentage de la base d'imposition potentielle pour chaque domaine.

PIB de **0,6 point** et réduirait le taux de chômage de **1,8 point**, et serait **neutre pour le solde public** à partir de la quatrième année.

2. La disparition à programmer des impôts de production

a) Remplacer les impôts pesant sur la production par des impôt sur les produits

Tout impôt de production finit par être acquitté par les ménages. Sur la base de ce constat, il paraît souhaitable, compte tenu des développements précédents, de substituer autant que possible aux impôts de production des impositions aux assiettes moins mobiles¹. Au premier chef figurent les impôts pesant sur les produits, c'est-à-dire sur la consommation.

Les avantages des impôts indirects sur la consommation

- des prélèvements neutres ;
- ne pèsent pas directement sur les coûts de production ;
- levés indistinctement sur les produits et services importés ou produits en France ;
- prennent en compte les besoins sociaux élémentaires (alimentation, médicaments etc...) par le biais des taux réduits ;
- supportés tant par les actifs que par les inactifs.

Une telle substitution entraînerait une **amélioration de la compétitivité relative des biens produits sur le territoire national et soumis à la concurrence étrangère sur le marché français et mettrait alors fin au système actuel des cotisations sociales qui sont, de fait, des « droits de douane à l'envers »**. Les produits importés subiraient en effet l'augmentation de la TVA, ce qui provoquerait une augmentation de leur prix.

En parallèle, un tel dispositif devrait **accroître la compétitivité des productions destinées à l'exportation**, qui bénéficieraient à plein de la réduction du montant des charges sociales pesant sur leur coût de revient puisqu'aucune TVA ne viendrait enchérir leur prix en compensation.

¹ Il est assez difficile aujourd'hui de faire compenser par le budget de l'Etat des baisses de charges patronales, d'où la voie d'une substitution des bases d'imposition.

Une telle mesure est de nature à enrichir le contenu de la croissance en emploi : selon la même logique qui a présidé à la suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires, on assisterait à une **déformation de la structure des prélèvements obligatoires en faveur des biens et des modes de production intensifs en travail**. Les secteurs abrités de la concurrence et à forte intensité en main d'œuvre devraient profiter largement de l'introduction d'une TVA sociale. Les secteurs exposés à la concurrence et qui affichent une forte sensibilité à la baisse du coût du travail pourraient gagner des parts de marché, tout en maintenant une localisation de leur production sur le territoire national. Les industries moins exposées à l'international ou relativement moins sensibles à la baisse du coût du travail devraient bénéficier de manière moindre de cette mesure.

Les règles communautaires encadrant la TVA ne paraissent pas constituer un obstacle à l'introduction d'une TVA sociale. Elles prévoient en effet que les Etats membres sont libres de fixer le taux normal, dès lors qu'il est au minimum égal à 15 %. Le Danemark a déjà adopté un tel système, sans que cela ait suscité d'opposition de la Commission européenne¹.

Un point de TVA au taux normal représente des rentrées fiscales de l'ordre de 4 milliards d'euros. Ainsi, **une augmentation de 4 points du taux normal de TVA permettrait de prendre en charge 30 % des cotisations sociales patronales affectées au financement de l'assurance maladie ou 64 % des cotisations sociales patronales affectées au financement de la branche famille. Un débat sur ce sujet est plus que jamais indispensable.**

b) Une contribution complémentaire des impositions sur le revenu ?

Si, au terme d'un débat que votre commission des finances appelle de ses vœux, la collectivité nationale souhaitait aller au-delà du transfert partiel des cotisations sociales patronales vers les impôts pesant sur la consommation, afin de donner réellement toutes ses chances à l'activité et à l'emploi, dans une économie globalisée, **l'autre assiette pouvant se substituer à l'impôt de production est bien évidemment le revenu.**

Les évolutions successives de la contribution sociale généralisée (CSG) ont démontré son adaptation pour financer les dépenses de cohésion sociale : son rendement est important, un point de CSG représentant 9 milliards d'euros. Cette imposition, prélevée à la source, est de surcroît relativement bien acceptée par les Français.

¹ En Allemagne, la CDU a annoncé qu'elle augmenterait la TVA de 16 % à 20 % si elle parvenait au pouvoir.

Si le niveau de la CSG devait évoluer au-delà des taux actuels (7,5 % sur les revenus d'activité), son couplage avec l'impôt sur le revenu mériterait d'être posé : ceci permettrait d'introduire enfin une réforme profonde de ce dernier impôt, qui serait dès lors prélevé à la source, assis sur une base large, avec un taux proportionnel et un taux additionnel progressif¹. Notons par ailleurs que la coexistence d'une assiette large et d'un taux proportionnel constituent ce que d'aucuns qualifient « d'impôt modèle et moderne », à rebours de la situation que connaît actuellement, en ce domaine, notre pays (assiette caractérisée par la multiplication des niches dérogatoires et taux progressifs, atteignant des niveaux très rapidement « quasi confiscatoires »).

B. A L'ÉCHELLE EUROPENNE, LE CHANTIER DE L'HARMONISATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. L'impôt sur les sociétés, un signal en matière d'attractivité du territoire

a) Un mauvais positionnement de la France s'agissant du taux de l'impôt sur les sociétés

La France se singularise par sa situation en matière d'impôt sur les sociétés en Europe :

- elle a le taux nominal marginal de l'impôt sur les sociétés le plus élevé des quinze anciens pays membres de l'Union européenne ;

¹ De la même manière, en ce qui concerne les impositions locales sur les entreprises, l'allègement d'une part de la taxe professionnelle est éminemment souhaitable : il s'agit là encore d'un impôt qui pèse sur la production. Si une substitution progressive et partielle devait être mise en place, une imposition locale sur le revenu pourrait se justifier. Elle permettrait alors une réforme, par ricochet, de la taxe d'habitation.

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004

(en %)

France	35,4¹
Espagne	35
Grèce	35
Pays-Bas	34,5
Belgique	34,5
Autriche	34
Italie	33
Danemark	30
Royaume-Uni	30
Moyenne de l'UE à 15	29,8
Finlande	29
Suède	28
Portugal	27,5
Allemagne	26,37
Luxembourg	22
Irlande	12,5

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Moyenne UE non pondérée. Taux du gouvernement central pour les fédérations. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

- sa position au sein de l'Union européenne s'est dégradée du fait de l'élargissement, puisque les taux nominaux marginaux d'impôt sur les sociétés sont relativement faibles dans les nouveaux Etats membres ;

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004

(en %)

Malte	35
République tchèque	28
Slovénie	25
Lettonie	19
Pologne	19
Slovaquie	19
Hongrie	18
Lituanie	15
Chypre	15
Estonie ²	0

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

¹ Y compris la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.

² Pour les bénéfices réinvestis (35,15 % sur les bénéfices distribués). Soit une moyenne de 18 %.

- cette **position s'était d'ailleurs déjà fortement dégradée entre 1995 et 2003**. En effet, la France était initialement bien placée, mais comme le relevait en 2004 le Conseil des impôts dans son XXII^{ème} rapport relatif à la concurrence fiscale et l'entreprise : « *l'imposition des bénéficiaires des sociétés a été alourdie* » entre ces deux dates et elle « *n'a pas suivi les pays étrangers qui ont mis l'accent sur la baisse des taux nominaux de l'impôt sur les sociétés* », même si « *certains allègements ciblés ont été accordés pour compenser localement l'effet de l'alourdissement de l'ensemble* » ;

Evolution des taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés entre 1995 et 2003
(en %)

Pays	Taux en 2003	Taux en 1995	Evolution (en points)
France	35,4¹	33,3	+ 2,1
Espagne	35	35	0
Grèce	35	35 / 40 (1)	0 / - 5
Pays-Bas	34,5	35	- 0,5
Belgique	34,5	39	- 4,5
Autriche	34	34	0
Italie	33	36	- 3
Danemark	30	34	- 4
Royaume-Uni	30	33	- 3
Moyenne de l'UE à 15	29,8	35,1	- 5,3
Finlande	29	25	+ 4
Suède	28	28	0
Portugal	27,5	36	-8,5
Allemagne	26,37	45 / 30 (1)	-18,63 / - 3,63
Luxembourg	22	33	- 11
Irlande	12,5	40	- 27,5

(1) Selon que les bénéficiaires étaient réinvestis ou redistribués.

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale

¹ Ramené en 2006 à 33,3 %.

- le diagnostic est identique si l'on s'intéresse aux taux implicites globaux d'imposition, c'est-à-dire si l'on rapporte tous les impôts payés par une entreprise à une mesure de leur revenu, le plus souvent l'excédent net d'exploitation. Ainsi le Conseil des impôts indiquait dans son rapport précité : *« la France fait partie des pays où cet indicateur était le plus élevé en 2002, date des dernières comparaisons établies. Le niveau français reste toutefois très proche de celui constaté dans les autres grands pays de l'Union. Mais la France affiche une dégradation récente de sa position par rapport à la moyenne »*.

b) Une convergence des taux d'imposition sur les sociétés en Europe limitée à moyen terme

Dans leur rapport¹ consacré à la réforme fiscale, pour le Conseil d'analyse économique, MM. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux indiquent que les taux de l'impôt sur les sociétés des pays européens risquent de s'aligner sur les taux moyens d'imposition de l'Estonie et de l'Irlande, autour de 12-13 %. Ils considèrent qu'en maintenant un écart de cinq à six points par rapport à ce taux cible des petits pays, les grands pays prennent un risque limité. Les grands pays offrant des marchés importants et des effets d'agglomération significatifs peuvent, en effet, maintenir des taux d'imposition supérieurs à des petits pays périphériques. Néanmoins, les phénomènes de délocalisation des bases d'imposition ne permettent pas de maintenir des écarts très importants.

Or la France a aujourd'hui un taux d'impôt sur les sociétés bien plus important que 18 %, même s'il convient de se féliciter de la suppression en deux ans, décidée par la loi de finances pour 2005, de la contribution additionnelle sur l'impôt sur les sociétés instituée en 1995.

Ce taux est un taux nominal. Dans un processus d'harmonisation des bases en Europe, compte tenu des dérogations diverses et des mécanismes de calcul spécifiques à la France, notre pays pourrait faire apparaître un taux d'imposition nominal beaucoup moins élevé.

2. Une harmonisation nécessaire des bases de l'impôt sur les sociétés

Contrairement aux impôts indirects qui, affectant la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services, ont fait l'objet d'un travail d'harmonisation au niveau européen, les efforts ont été moins importants en ce qui concerne les impôts directs, les Etats ayant des intérêts parfois divergents

¹ Non encore publié.

en la matière. Le rapprochement des impôts directs n'est pas expressément mentionné dans le traité CE.

Conformément au principe de subsidiarité, les impôts directs sont laissés à l'appréciation des Etats membres.

Néanmoins, reconnaissant que certaines différences de fiscalité entre Etats membres peuvent affecter les décisions de localisation des investissements des entreprises et causer des distorsions de concurrence, la Commission européenne a chargé en 1990 un comité d'experts indépendants présidé par M. Onno Ruding, ancien ministre néerlandais des finances, d'examiner le cas de l'impôt sur les sociétés. Parmi les propositions du comité figurait l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

a) Des résultats limités jusqu'à présent

Les tentatives d'harmonisation des systèmes d'impôt sur les sociétés (1975), des règles de report des pertes (1984 et 1985) et de la base d'imposition des entreprises (1988) ont échoué.

Néanmoins, les entraves nuisant à la construction du marché intérieur ont fait l'objet de travaux particuliers. Le Conseil européen a ainsi adopté en 1990 deux directives en vue d'éliminer ces obstacles :

- la directive « fusions » (90/434/CEE) vise à réduire les mesures fiscales défavorables au regroupement et à la restructuration de sociétés d'Etats membres différents ;

- la directive « sociétés mères-filiales » (90/435/CEE) vise à éliminer la double imposition des bénéfices distribués entre sociétés d'un Etat et leurs filiales d'un autre Etat membre.

En même temps, les Etats membres ont conclu, en application de l'article 293 du traité CE, une convention (90/436/CEE) qui introduit une procédure d'arbitrage pour éviter la double imposition lors de la correction des bénéfices d'entreprises associées d'Etats membres différents.

b) La nécessité de relancer les travaux

Votre commission des finances a noté avec intérêt que la Commission européenne avait engagé des travaux visant à aboutir à une **base commune consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble des activités réalisées dans l'Union européenne.**

Cette première approche, si elle prospérait, pourrait conduire à relancer un débat nécessaire sur l'harmonisation des assiettes nationales, qui présenterait l'intérêt d'une meilleure comparabilité des taux nominaux d'impôt sur les sociétés dans l'Union européenne et une localisation des activités économiques plus conforme à l'intérêt fiscal des entreprises. Elle permettrait, vraisemblablement, à la France d'afficher un taux nominal moins élevé.

III. POUR UNE POLITIQUE COMMERCIALE FAISANT RESPECTER LA LOYAUTÉ DE LA CONCURRENCE

A. L'ÉCHELLE FRANÇAISE, UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE PRODUCTION ET DISTRIBUTION

Le déséquilibre entre producteurs et distributeurs que notait votre commission des finances dans son rapport d'information de 1993 s'est encore accentué. La France a ainsi laissé au fil des ans se concentrer les centrales d'achat. Ces dernières se comptent désormais aujourd'hui « sur les doigts d'une main ». Le rapport de forces est tel qu'elles jouissent d'une position dominante et qu'elles en usent au détriment de tous ceux qui tentent encore de produire sur notre territoire national.

Dans ce contexte, il est à craindre que l'action volontariste en faveur de la baisse des prix dans la grande distribution n'ait un effet défavorable sur l'emploi dans la production. On peut ainsi s'interroger sur la compatibilité, dans le contexte actuel, entre une action sur les prix et une politique en faveur de l'emploi. A chaque fois que les prix varient à la baisse, ce sont les fournisseurs, c'est-à-dire les producteurs, qui sont susceptibles « d'en faire les frais ».

Dès lors, si la réforme de la loi Galland est utile, mais ne permet pas de débusquer les hypocrisies des négociations commerciales entre distribution et production, il paraît souhaitable d'avancer dans deux directions : **équilibrer le rapport de forces entre producteurs et distributeurs** et **assurer la transparence des conventions commerciales**.

1. Favoriser les accords de producteurs, pour la création et le maintien de l'emploi, face à la concentration des centrales d'achat

Alors que certaines centrales d'achat sont très vraisemblablement en situation d'abus de position dominante, les producteurs éprouvent les plus grandes difficultés pour tenter de rassembler leurs moyens et parvenir à obtenir des conditions qui leur permettent encore de produire, de participer à la croissance et d'employer. Dans une économie largement mondialisée, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la DGCCRF, n'est compétente qu'en France. Mieux vaut donc, lorsqu'on produit, s'entendre hors du territoire national.

Dans ce contexte, il paraît aujourd'hui nécessaire de rééquilibrer les forces économiques en présence, **en autorisant les ententes et accords entre les producteurs lorsque ceux-ci visent la création ou le maintien d'emplois, et plus globalement, favorisent la compétitivité internationale des entreprises.**

Aujourd'hui, la loi est souvent vaine lorsque les forces en présence sont excessivement déséquilibrées et la prohibition des ententes ne s'exerce pas de la même façon selon qu'il s'agit de ceux qui produisent ou de ceux qui distribuent.

2. Assurer la transparence des relations commerciales

Entre 1998 et 2004, les fameux accords de « coopération commerciale », c'est-à-dire les marges arrière, ont donné lieu à des versements par les fournisseurs de la grande distribution qui ont progressé, en valeur, de plus de 80 % alors que, dans la même période, les tarifs des prix facturés par les fournisseurs variaient d'à peine 20 % et que leur chiffre d'affaires « net-net », c'est-à-dire ce qu'ils facturent à la grande distribution, déduction faite de ces marges arrière, ne progressait que de 5 %. Telles sont les pratiques. Pour éviter que ce processus implacable conduise les producteurs à délocaliser leur production, la limitation des taux des marges arrière à 20 % constitue vraisemblablement une solution partielle, de court terme.

Elle ne permet pas, par exemple, de lutter contre les pratiques de certaines grandes enseignes qui consistent à conclure des accords internationaux en vue de percevoir en Suisse une redevance, payée par leurs fournisseurs, calculée sur 1 % à 2 % du montant de leurs approvisionnements destinés à la consommation en France. Il est permis de penser que le montant de cette « ponction » s'est situé entre 500 millions et 600 millions d'euros en 2004.

En matière de « contrats de coopération commerciale », et plus généralement de conventions commerciales, **le principal levier réside désormais dans la transparence** que l'on est en droit d'attendre des relations distribution – production.

Cette transparence constituerait un réel progrès pour les contrôles qu'entend mener, parfois sans en avoir réellement les moyens, la DGCCRF : face à une « coopérative de distribution européenne », dont le siège social serait établi en Italie, en Allemagne ou au Luxembourg, quelles seraient alors les prérogatives et les capacités d'action de la DGCCRF ? Elle doit être complétée par une action à l'échelle européenne.

La politique commerciale n'est-elle pas une prérogative essentielle de l'Union européenne ?

B. A L'ÉCHELLE EUROPÉENNE, DES ACCORDS COMMERCIAUX « SOUS CONDITION » AVEC LES PAYS EXTRA-EUROPÉENS

En théorie économique, les écarts de prix des produits dans les échanges internationaux, ajustés par les taux de change, se justifient, à qualité égale, par des écarts de productivité.

Lorsque de grands pays producteurs se livrent à une sous-estimation de leurs taux de change, dans des proportions très importantes, la concurrence devient faussée. **Tel est le cas de la Chine aujourd'hui.**

Par ailleurs, dans la structure de coût des producteurs européens figure désormais une part importante liée à des normes environnementales. Celles-ci ne sont pas supportées par les pays émergents du Sud.

Dans ces deux cas, c'est à l'Union européenne, responsable des négociations commerciales avec les pays tiers, de mettre en œuvre des accords qui permettent de faire respecter une concurrence loyale entre producteurs. Tel n'est pas le cas aujourd'hui par exemple, avec la Chine, où des accords commerciaux sous condition auraient pu être passés à certains moments particuliers, notamment au moment du soutien européen à la candidature chinoise à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

En attendant de tels accords, **il ne s'agit pas de remettre en place des protections tarifaires généralisées à l'échelle européenne**, que nos 24 partenaires ne souhaitent pas, d'autant plus que les économies de certains, comme celle de l'Allemagne, sont très liées, bien plus encore que la France, à l'évolution du commerce international. Un tel protectionnisme risquerait de plus de « dégénérer » dans des conflits commerciaux très dommageables, dont les premiers à souffrir pourraient être les entreprises européennes. L'Union européenne est en effet le premier exportateur mondial de marchandises : plus de 973 milliards d'euros en 2001, presque un cinquième du total mondial et le premier exportateur mondial de services: 291 milliards d'euros en 2000, soit 23,9 % du total mondial. Elle a aujourd'hui une économie relativement ouverte : le commerce international représentait plus de 14 % de son produit intérieur brut en 2000, contre 12 % pour les Etats-Unis et 11 % pour le Japon.

Néanmoins, **dans certains cas, le textile en est un exemple, des mesures d'urgence et de sauvegarde doivent être mises en place, ponctuellement, dans certains secteurs, afin de favoriser les adaptations des économies nationales et d'absorber les chocs économiques majeurs.**

1. Pour une politique commerciale prenant au sérieux les biais dans les échanges

Certains déséquilibres engendrent des biais dans la concurrence tels qu'il est de la responsabilité de l'Union européenne de négocier, dans ses relations commerciales, des ajustements dans le sens d'une **concurrence loyale**. Compte tenu de ses avantages comparatifs, la Chine a-t-elle réellement besoin d'un yuan sous-évalué – certains parlent de 40 à 50 % - pour s'insérer dans l'économie mondiale ?

a) Lutter contre les déséquilibres monétaires

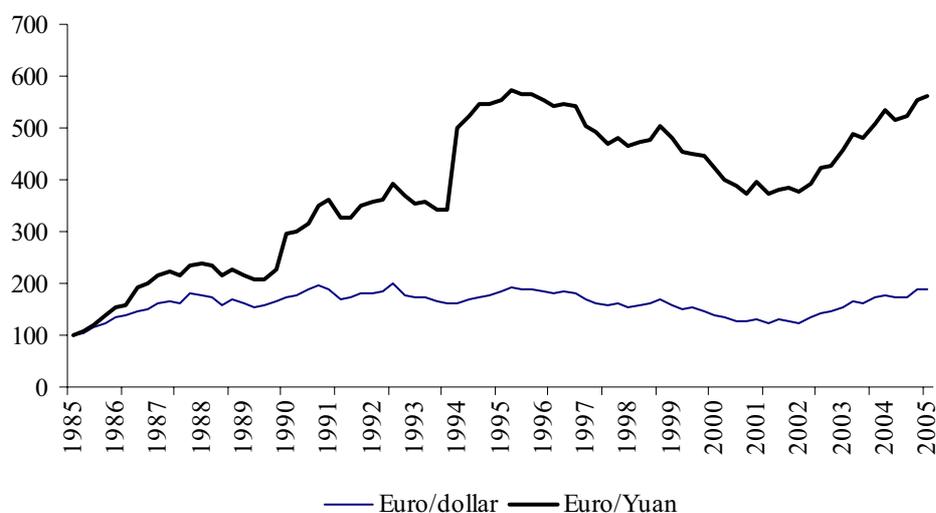
Quelque soit la méthode utilisée pour définir le « bon » taux de change euro – yuan (parités de pouvoir d'achat, coûts salariaux relatifs ou approche par la balance des paiements courants), **le niveau actuel de la monnaie chinoise par rapport à l'euro paraît clairement sous-évalué.**

L'évolution enregistrée depuis plusieurs années est d'ailleurs contraire à toutes les théories du développement : un pays, en se développant, voit sa monnaie gagner en valeur : ses coûts salariaux, à l'unisson de la variation de la productivité des travailleurs, doivent augmenter. Surtout, l'approche par la balance des paiements courants montre que le pays qui enregistre un déficit doit légitimement voir sa monnaie se déprécier, en termes relatifs.

Rien de tel n'a été constaté entre l'Europe et la Chine, bien au contraire : sur longue période, avec des creux comme le montre la courbe ci-dessous, l'euro s'est apprécié face au yuan. Il a atteint désormais des niveaux inégalés depuis 1985, alors que l'économie chinoise n'a jamais été aussi forte.

Parités euro – dollar et euro – yuan

(base 100 en 1985)



Source : banque centrale européenne

Cette parité est dénoncée régulièrement par les autorités monétaires européennes. Ainsi, M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque centrale européenne a-t-il déclaré le 23 mai 2005 : « *la BCE est d'avis (...) que les devises d'un certain nombre de pays émergents d'Asie sont sous-évaluées par rapport contre les monnaies internationales les plus importantes, en particulier l'euro et le dollar. C'est le cas de la monnaie chinoise, mais pas seulement* ».

Faute de gouvernance économique européenne, l'euro étant toujours orphelin d'un Etat, ce déséquilibre n'est pas corrigé. Il n'y a pas de politique de change européenne. Pourtant, dans les relations économiques entre l'Europe et la Chine, dans une logique de « gagnant – gagnant », le problème mériterait d'être évoqué avec réalisme par les autorités communautaires. Mais une réévaluation du yuan affecterait donc aussi les entreprises internationales étrangères qui produisent en Chine et exportent en Europe : il y aurait une perte des avantages relatifs pour les entreprises qui délocalisent ...

b) Appliquer des « normes environnementales »

Les produits fabriqués en Europe et en France supportent le coût de normes environnementales auxquelles ne sont pas soumis les biens fabriqués dans des pays moins investis dans la protection de l'environnement. Ceci conduit à des effets pervers bien connus désormais : ceux de la **délocalisation de la pollution**. Cette délocalisation de la pollution est parfois vivement encouragée par nos propres populations, au détriment de leur emploi. La flambée des droits d'émission – droits à polluer en Europe pose clairement, par ailleurs, la question de la localisation des industries lourdes.

Il ne s'agit pas pour votre commission des finances de remettre en cause des normes environnementales utiles, mais de voir que, désormais, la question d'une « course vers le fond » est posée : les pays européens ont objectivement peu d'intérêt, sur un plan strictement économique, et pour l'emploi, à conserver des normes nuisant à leur compétitivité. Si, au sein de l'Union européenne, une harmonisation est possible, elle se révélera illusoire au niveau international.

Pour cette raison, **l'environnement paraît être un domaine où doivent pouvoir s'appliquer, justifications à l'appui, des normes tarifaires visant à équilibrer les termes de l'échange entre pays ayant une politique environnementale et pays s'y refusant.**

2. La nécessité de mesures de sauvegarde pour absorber les chocs économiques

Entre janvier 2005 et mars 2005, les importations européennes en provenance de Chine ont augmenté, selon la Commission européenne, de 164 % en ce qui concerne les tee-shirts par rapport à la même période. La progression atteint 534 % pour les pull-overs, 413 % pour les pantalons hommes et 64 % pour les tissus de coton.

Face à un tel choc, qui s'est produit dès la fin des quotas en janvier 2005, et qui a été relevé par nombre de personnalités auditionnées par votre commission, la lutte des producteurs européens est impossible.

a) Les droits de douane, un outil impossible à réhabiliter

Depuis les premiers accords du GATT, les Communautés européennes ont initié un mouvement de réduction des tarifs douaniers à l'échelle mondiale, reconnu très généralement (même si des limites sont constatées dans certains secteurs) comme une action particulièrement favorable aux économies des Etats membres.

La part des droits de douane dans les ressources communautaires, résultat de la diminution progressive des protections douanières, a baissé sur longue période : elle représentait 49,3 % des ressources propres en 1975, 29,6 % de ces ressources en 1985, 19,8 % en 1993 et 11 % en 2003.

Le renforcement des droits de douane, que votre commission des finances envisageait dans son rapport d'information de 1993, paraît, sinon souhaitable, du moins peu praticable en raison des fortes oppositions que ne manqueraient pas de provoquer de telles propositions de la part de nos partenaires européens.

b) Des clauses de sauvegarde à mettre en œuvre, en cas d'urgence, sur une base ad hoc

Les accords qui nous lient avec les autres régions du monde comportent tous des clauses anti-dumping et anti-subsidies. Le protocole d'accession de la Chine à l'OMC comporte, dans son paragraphe 242, des clauses de sauvegarde, spécifiques en matière de textile.

Encore faut-il que ces clauses entrent en application. Cela suppose au préalable des procédures de surveillance détaillées, mises en œuvre par la Commission européenne. Or, entre le moment où est ressenti un choc concurrentiel très fort, et le moment où la Commission européenne, le plus souvent sous la pression des Etats membres, publie les chiffres relatifs à la surveillance des importations d'une catégorie de produit, plusieurs mois peuvent s'écouler.

Ainsi, la Commission européenne, prenant acte des inquiétudes liées à la fin du régime de contingentement des produits du secteur de la chaussure, établi par l'Union européenne en 1994, venu à expiration le 1^{er} janvier 2005 après une phase de démantèlement progressif, a-t-elle publié en mai 2005 les chiffres relatifs à la surveillance des importations dans l'Union européenne de chaussures en provenance de Chine et du reste du monde, montrant une forte progression des importations en provenance de Chine, en moyenne, selon les catégories de produits, de près de 700 %.

Encore faut-il que soient ensuite mises en œuvre, sur la base de ces chiffres, des mesures de sauvegarde. Le 10 juin 2005, la Chine et l'Union européenne ont conclu un accord visant à limiter le rythme de progression des exportations textiles chinoises dans l'Union européenne, entre 8 et 12,5 % par an, jusqu'en 2007, « *le temps de laisser l'industrie européenne s'adapter* ». **Cette mesure sera-t-elle suffisante ?**

L'accord Chine –Union européenne sur le textile du 10 juin 2005

	Unités	Base pour les niveaux d'importation en 2005	Taux de croissance convenu en 2005	Taux de croissance convenu en 2006	Taux de croissance convenu en 2007	Import 2007 (total)
Pullovers	1000	4.04-03.05	8%	10%	10%	219.674
Pantalons hommes	1000	4.04-03.05	8%	10%	10%	382.88
Blouses	1000	4.04-03.05	8%	10%	10%	88.543
T-shirts	1000	3.04-02.05	10%	10%	10%	594.225
Robes	1000	4.04-03.05	10%	10%	10%	29.701
Soutiens gorges et bustiers	1000	4.04-03.05	10%	10%	10%	248.261
Fil de lin	1000	3.04-02.05	10%	10%	10%	5.214
Tissus de coton	tonnes	4.04-03.05	12.5%	12.5%	12.5%	69.692
Linge de lit	tonnes	4.04-03.05	12.5%	12.5%	12.5%	17.77
Linge de table et cuisine	tonnes	4.04-03.05	12.5%	12.5%	12.5%	13.892

Source : Commission européenne

CONCLUSION :

FAIRE LE CHOIX DE LA CRÉATION D'EMPLOI DANS UNE ÉCONOMIE GLOBALISÉE

Il est temps de regarder en face les conséquences de la globalisation de l'économie. Les délocalisations d'activités et d'emplois, contrairement aux propos de circonstance trop longtemps proclamés, ont des effets corrosifs sur l'emploi. Face aux délocalisations, notre modèle économique et social est aujourd'hui confronté à une épreuve de vérité. Il doit faire le choix de la création d'activité et d'emploi dans une économie globalisée. L'ambition du présent rapport d'information vise à promouvoir la vision d'une société française refusant les peurs, rompant avec la fatalité des délocalisations, la résignation et la passivité qui caractérisent les politiques menées jusqu'à présent face à ce problème, afin de **rendre compatible un modèle français, qui dévie dangereusement vers le « moins cher – moins d'emploi », avec une économie vivant désormais à l'heure mondiale.**

Nous avons tardé à reconnaître la globalisation de l'économie pour mieux défendre l'immobilisme. Affectés par une sorte d'autisme collectif, nous nous sommes accommodés de discours rassurants et d'hypocrisies cyniques. A côté des délocalisations géographiques, l'économie « informelle », voire le travail au noir, ont ouvert des brèches face aux excès de nos règlements et prélèvements. Dans le même temps, les contribuables les plus fortunés ont eux-mêmes fini par penser que le déplacement de leur domicile fiscal était un acte de bonne gestion. C'est ainsi que, dans un pays voisin du nôtre, on parle de « réfugiés fiscaux » pour désigner les cadres français attributaires de stock-options ayant choisi d'y résider pour échapper à l'imposition des plus-values. Le libre-échange s'est dévoyé et les égoïsmes individuels se sont débridés, mettant à bas les principes de bonne gouvernance des entreprises définis par un patronat avide d'image vertueuse. La chronique des rémunérations des grands patrons, assorties de retraites-chapeau ou de parachutes dorés a mis à rude épreuve la cohésion sociale. Il est temps de rompre avec un système, où les actes trahissent les paroles, et qui délite notre pacte républicain.

C'est l'art de gouverner qui est en cause. La France et nombre de nos partenaires européens subissent des niveaux de croissance décevants. Face à la globalisation, nous devons faire le choix de l'emploi. Il ne s'agit nullement d'une adaptation vers le bas que propose votre commission des finances, les avantages comparatifs des uns – les salaires – pouvant fort bien être neutralisés par les avantages comparatifs des autres – la productivité et l'innovation - mais d'une **remise à niveau d'un modèle de prélèvement historiquement daté.** Facteur aggravant, **notre modèle social fait fausse**

route, superposant aux protections illusoire du droit du travail les 35 heures. Le droit du travail est devenu une « bonne raison de plus » pour délocaliser : votre commission des finances préconise un équilibre entre flexibilité et sécurité du travail adapté à la globalisation de l'économie.

Dans ce mouvement de délocalisations, la France est ainsi placée face à ses contradictions.

Si nos entreprises et nos salariés ont complètement intégré, dans leur activité, la globalisation de l'économie, le financement de notre cohésion sociale fonctionne « comme si » la France vivait encore en situation « étanche ». Adapté aux « Trente glorieuses », ce modèle de prélèvements obligatoires est désormais dépassé, faisant peser les dépenses de la protection sociale, en forte croissance, sur les coûts de production des entreprises. **Aux entreprises la création d'activité et d'emploi, aux citoyens le financement de la cohésion sociale.** La prise de conscience n'est pas propre à la France.

Nous savons qu'il n'est plus possible de demander aux entreprises autre chose que la création d'emplois. Elles ont besoin pour cela de capacités d'adaptation et ne peuvent plus subir nombre de prélèvements obligatoires qu'elles sont incapables de répercuter dans leurs prix de vente, du fait de la concurrence qu'impose la globalisation de l'économie. La situation appelle aujourd'hui des réponses en rupture avec nos pratiques. C'est dans cette exigence qu'il convient de refonder le pacte républicain sur les impôts mis à la charge des citoyens. Les assiettes sont en nombre limité : consommation, revenu ou patrimoine. Outre les mesures déjà en vigueur au Danemark, l'Allemagne et la Belgique étudient des réformes fiscales bâties, notamment, sur l'hypothèse d'une imposition plus forte de la consommation. La réforme de l'imposition des revenus, fondée sur une CSG, dont l'impôt sur le revenu actuel constituerait le « second étage » progressif, doit rapidement être mise à l'ordre du jour.

Enfin, dans une économie globalisée, il convient de passer du libre échange, où tout s'ajuste sans états d'âme, à une loyauté dans l'échange : ceci suppose, **dans notre pays**, un équilibre dans les rapports entre producteurs et distributeurs, **en Europe**, une gouvernance économique, **dans le monde**, la disparition de biais liés à des taux de changes erratiques et à l'absence de normes environnementales.

Refonder le pacte républicain autour de l'impôt, trouver un équilibre, entre flexibilité et sécurité du travail, adapté à la globalisation de l'économie, promouvoir la sincérité dans les relations commerciales, voilà les défis que doit relever, sans tarder, notre société.

Les délocalisations ne constituent pas une fatalité !

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 juin 2005, la commission des Finances a entendu une **communication** de **M. Jean Arthuis, président**, sur la **globalisation de l'économie et les délocalisations d'activités et d'emplois**.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord indiqué que la globalisation de l'économie était devenue synonyme, pour un nombre croissant de salariés et de chefs d'entreprise, de délocalisations d'activités et d'emplois hors du territoire national. Il a ajouté que l'écart entre la réalité vécue par les Français et les analyses macroéconomiques nuançant, relativisant voire minimisant le phénomène, ou le prenant en compte avec retard, étaient à la source d'un malaise profond dans notre pays, rarement atteint par le passé. Il a observé que les débats sur le « projet de Constitution européenne », et le vote du 29 mai 2005, en constituaient, selon lui, un symptôme saisissant.

Il a ensuite signalé qu'à défaut d'avoir pu ou su correctement analyser l'accélération de la mondialisation, nombre d'expertises avaient « jeté un voile » sur la réalité des délocalisations, et que gouvernements et citoyens, entreprises, syndicats et salariés, producteurs, distributeurs et consommateurs avaient différé la mutation indispensable de la France, sur le plan économique, fiscal et social, et laissé subsister les contradictions et archaïsmes français, rendant plus difficile et plus douloureuse l'adaptation à la globalisation du « modèle social français ». Il a ajouté que le refus de « voir les délocalisations en face » avait paradoxalement alimenté les peurs actuelles et cristallisé les inquiétudes d'un monde du travail touché par la fragilisation des entreprises, l'évocation de la mondialisation étant devenue profondément anxiogène dans l'esprit des Français.

Par ailleurs, il a considéré que les délocalisations ne constituaient pas une fatalité si la globalisation était prise au sérieux et que la communication qu'il présentait devant la commission s'efforçait de répondre à ce besoin, en appréhendant avec exhaustivité, chiffres à l'appui, les délocalisations à venir dans les services, en analysant les ressorts du phénomène liés à l'évolution du mode de consommation des ménages et en bousculant les idées reçues en matière fiscale et sociale, afin de permettre au modèle français de fonctionner en économie globalisée.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que dire la réalité des délocalisations obéissait avant tout à une exigence de vérité, rappelant que dès 1993, un rapport d'information de la commission avait été publié en ce sens, mettant en garde contre l'accélération des délocalisations, montrant que celles-ci, dans le secteur industriel, annonçaient une émergence du même phénomène dans les services, et que la France offrait un terrain favorable en la matière. Il a souligné que ce rapport avait alors suscité scepticisme et incompréhension.

Il a indiqué que la commission des finances, confrontée depuis 1993 à une absence de chiffres fiables sur les délocalisations, et préoccupée par les cas de plus en plus nombreux de délocalisations recensés sur le territoire et par l'absence de politique économique, à l'échelle européenne et française, à la hauteur du défi, avait cru nécessaire de lancer un nouveau cycle de travail sur les délocalisations.

Il a donc souhaité que les Français puissent y voir clair. Dans ce but, une définition des délocalisations a été posée, qui permette de rendre compte du phénomène, dans toutes ses dimensions, observant que, considérer la délocalisation comme le « transfert en bloc d'activités existantes du territoire national vers le territoire d'un autre pays », comme le faisaient la plupart des analyses macro-économiques, conduisait à passer à côté d'une mutation beaucoup plus profonde en matière de localisation des activités de production, qu'il s'agisse de l'industrie, des services ou de l'agriculture et qu'il était, d'ailleurs, permis de penser que, si les activités de distribution étaient restées à l'écart de ces phénomènes, un jour viendrait où elles seraient à leur tour atteintes.

Il a déclaré que, sur un plan micro-économique, la délocalisation regroupait tous les arbitrages réalisés par les entreprises dans un sens défavorable à la localisation des activités et des emplois sur le territoire français, toute importation de biens et de services ayant des substituts nationaux devant être considérée comme une délocalisation. Il a précisé que le phénomène prenait trois formes, le transfert d'un site vers un pays étranger (« délocalisation pure »), le regroupement à l'étranger d'activités de services disséminées sur plusieurs sites en France (« délocalisation diffuse ») et la localisation d'activités à l'étranger, alors qu'elles auraient pu l'être en France.

Concernant les pertes d'emplois dans les services, il a signalé que la commission avait commandé, fin 2004, après appel d'offres, une étude au cabinet Katalyse sur les délocalisations d'emplois de services dans les cinq années à venir, présentée devant celle-ci le 9 mars 2005. Il a constaté que cette étude prévoyait, pour la période 2006-2010, la délocalisation de 202.000 emplois pour les seuls services, soit 22 % de la création nette d'emploi salarié au cours des cinq dernières années, et que 80 % de ces pertes d'emplois étaient liées à des non-localisations, la perte d'emplois évaluée par l'étude constituant le passif à inscrire au bilan de la France dans une économie globalisée.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la commission avait également commandé, fin 2004, une étude au cabinet Ernst & Young sur la consommation des ménages et son impact sur les délocalisations. Il a souligné que cette étude montrait, de façon convaincante, que le monde de la grande consommation était marqué, d'une part, par un accroissement de l'offre, avec un nombre de magasins en augmentation, une percée du « hard discount » et un allongement des horaires d'ouverture et, d'autre part, par une stagnation de la demande liée au sentiment d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages, ce contexte produisant une forte pression sur les prix et une relative indifférence quant à l'origine géographique des produits de la part de consommateurs ne faisant plus de lien entre leurs achats et leur emploi. Il a fait remarquer que ce contexte conduisait à une « hyper-concurrence » entre distributeurs et à une « sur-réaction » des producteurs. Il a précisé que l'étude d'Ernst & Young soulignait, ainsi, que les ruptures de plus en plus fréquentes dans l'environnement de l'entreprise, liées à la fois à des évolutions rapides des conditions des marchés et à une puissance publique modifiant en permanence les « règles du jeu », notamment en matière fiscale, contraignaient les dirigeants à des solutions de court terme, qui prenaient la forme, de plus en plus souvent, de délocalisations. Il a indiqué que, selon cette étude, le fait de ne pas délocaliser pourrait, dans cette situation de « tyrannie du court terme », être perçu comme une erreur de gestion, susceptible de menacer la pérennité de l'entreprise.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite indiqué que, pour compléter cette vision, la commission avait organisé l'audition de chefs d'entreprise, de syndicalistes et d'universitaires ainsi que des déplacements « sur le terrain », bénéficiant ainsi d'un « retour sur expériences » au terme de missions menées en Chine au printemps 2004 et en Inde, au printemps 2005, mais aussi au Danemark, à l'automne 2004, afin d'illustrer, dans ce dernier cas, la capacité d'adaptation de pays occidentaux comparables au nôtre, pareillement confrontés à la globalisation de l'économie.

Il a montré que d'autres pays de l'Union européenne, hors zone euro ou au sein de la zone euro, et la plupart des pays de l'OCDE, conjuguèrent intégration de leur économie dans des échanges mondialisés et haut niveau d'emploi. Il s'est déclaré persuadé, dès lors, que les délocalisations ne constituaient pas une fatalité et qu'il était possible, pour la France, de réussir face à la globalisation. Il a insisté sur le fait qu'il fallait adopter une attitude résolument offensive et reconnaître que la panne française en matière d'emplois et sa vulnérabilité face aux délocalisations tenaient, avant tout, à ses contradictions internes, au retard pris dans les grandes réformes structurelles et à une obsolescence, sinon de son modèle, du moins de certaines de ses composantes, qui l'empêchaient d'être performant.

Il a ajouté que la force de l'impact des délocalisations en termes d'emplois révélait, avant tout, l'inadaptation du modèle français à la globalisation de l'économie.

Il a jugé que, face au nombre d'emplois détruits par les délocalisations et à la faiblesse des emplois créés en France, le droit du travail, dans ses rigidités en termes d'horaires de travail, dans les protections mises en place dans les procédures de licenciement, par le mécanisme des effets de seuil, jouait aujourd'hui contre l'emploi, précisant que la protection du contrat de travail engendrait, paradoxalement, une exclusion durable des personnes privées d'emploi et qu'elle était directement à l'origine des délocalisations. Il a relevé que les chefs d'entreprise interrogés par le cabinet Katalyse indiquaient que le premier motif de délocalisation était lié, avant le coût du travail, à un besoin de flexibilité impossible à satisfaire en France et que c'était donc à une flexibilité du monde du travail, adaptée à la globalisation de l'économie, que cette étude appelait. Il a ajouté que cette flexibilité « gagnant-gagnant » devait naturellement s'accompagner d'une sécurité pour le travailleur – la flexsécurité – faite d'une profonde modernisation des aides et des administrations dédiées au retour à l'emploi, dont la performance devait être améliorée.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que, dans une économie globale, en situation de libre échange, il n'était plus possible de demander aux entreprises de prendre en charge la solidarité édictée par les Etats pour faire vivre la cohésion sociale. Il a souhaité que reviennent aux entreprises la responsabilité de l'activité, et donc de la création d'emplois, et aux citoyens le financement de la solidarité, ce nouveau partage des rôles étant essentiel puisqu'il permettait aux citoyens de se déterminer sur le niveau de prise en charge collective des risques sociaux qu'ils souhaitaient assumer, et de dissiper une illusion. Quel impôt prélever sur les entreprises ? N'était-il pas, in fine, à la charge des consommateurs et des ménages, a-t-il souligné ?

Il a ajouté que l'impôt de production - cotisations sociales, taxe professionnelle, taxe sur les salaires - pesant sur des entreprises pouvant, à tout moment, choisir de se localiser là où elles n'auront plus à subir ces contraintes constituait un danger pour l'emploi et nourrissait les délocalisations. Il a jugé indispensable un changement d'assiette complet pour assurer le financement de la cohésion sociale et préconisé, notamment, une imposition de la consommation plus importante, basculant ainsi le centre de gravité des prélèvements de la production vers les produits. Il a observé que, seule, l'imposition de la consommation, et en particulier la TVA, permettait de taxer aussi bien les biens produits en France que ceux fabriqués à l'étranger et qu'elle exonérait les biens et services destinés à l'export, les exemples étrangers de TVA sociale s'avérant très significatifs. Il a reconnu que la TVA ne pouvait, à elle seule, compenser les impôts et charges sociales dont les entreprises seraient désormais exonérées. Il a affirmé que l'imposition des revenus – CSG et impôt sur le revenu remodelé par suppression des sédimentations de niches et autres mesures dérogatoires – était, dans cette perspective, un complément indispensable.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité également un rééquilibrage des relations entre producteurs et distributeurs, précisant que, face à la pression de ces derniers, à la concentration des centrales d'achats, aux conditions toujours plus exigeantes posées par la grande distribution en matière de référencement des produits, les producteurs devaient pouvoir s'organiser, faisant observer que, pris entre « l'enclume des réglementations » et le « marteau des prix », les producteurs disparaissaient ou délocalisaient. Il a déclaré que les entreprises devaient retrouver en France un avantage objectif à ne pas se détourner de la production pour investir dans la distribution. Il a appelé, dès lors, à un choix stratégique en faveur de la production.

Il a souligné que ces réformes ne pouvaient être menées que dans le cadre d'un nouveau « pacte de confiance » entre les administrations publiques et les entreprises, la multiplication des règles et des normes ayant ouvert la voie à un pouvoir administratif assorti de procédures d'agrément et de contrôle. Il a précisé que la pression en résultant était contraire à l'esprit d'entreprise et neutralisait la créativité, montrant qu'ainsi des entreprises soumises à des autorisations administratives de mises sur le marché, notamment dans le secteur de la chimie, renonçaient à produire en France et choisissaient des pays plus prompts à délivrer les visas nécessaires. Par ailleurs, il a exprimé des craintes à propos de la création prochaine des pôles de compétitivité. En effet, il a noté que les dispositions fiscales et sociales, dont la loi de finances pour 2005 les avait assortis, entraînaient une chaîne d'avis administratifs qui pourraient briser tout à la fois l'espérance et l'élan suscités par ces pôles de compétitivité, dont il s'est félicité de la mise en place prochaine. Il a indiqué qu'une prompt réaction était attendue par les entreprises qui entendaient préserver leurs marges de liberté pour s'investir collectivement dans les actions de recherche-développement, jugeant que des procédures allégées, des délais raccourcis, des contrôles moins « tracassiers » étaient attendus des administrations publiques dans le cadre de la globalisation de l'économie.

Enfin, il a considéré que c'était en matière de gouvernance économique, d'harmonisation fiscale et de politique commerciale que l'Union européenne devait jouer son rôle, les parités monétaires injustifiées comme celle du yuan vis-à-vis de l'euro devant être corrigées. Il a estimé que c'était sans doute au moment de la négociation des accords commerciaux bilatéraux que pouvaient être réglées de telles questions, afin d'éviter que le libre échange, profondément nécessaire, ne soit biaisé par des taux de change inadaptés, soulignant que des barrières tarifaires à des fins strictement environnementales étaient, dans ce cadre, parfaitement concevables. Il a noté qu'il fallait se montrer résolument hostile à un protectionnisme généralisé à l'échelle de l'Union européenne, dont les 24 partenaires européens ne voulaient pas, mais qu'il paraissait souhaitable, néanmoins, et le textile en était un exemple, que des mesures d'urgence et de sauvegarde soient mises en place, ponctuellement, dans certains secteurs, afin de favoriser les adaptations des économies nationales et d'absorber les chocs économiques majeurs.

En conclusion, il a considéré qu'il était urgent de trouver, en France, le chemin de la croissance et du plein-emploi et qu'en matière de délocalisations, il était désormais « minuit plus cinq » et que, de ce fait, les réformes structurelles ne pouvaient plus attendre. Il a rappelé qu'il n'y avait pas de fatalité, mettant en avant les exemples significatifs de relocalisations, mais qu'il y avait, dès maintenant, des actions radicales à engager.

Un vaste débat s'est alors engagé.

M. Philippe Marini, rapporteur général, après s'être félicité de la qualité et de la lucidité de la présentation ainsi faite, a souhaité formuler trois remarques complémentaires, rappelant qu'un arbitrage favorable à la production ne devait pas conduire à négliger les services, jugeant qu'il fallait éviter de succomber à une tentation « industrialiste », s'interrogeant sur la bonne approche en matière de pôles de compétitivité - entre sélection des projets et encouragement de toutes les initiatives - et rappelant enfin le rôle majeur de la fiscalité du patrimoine dans l'attractivité du territoire.

En réponse, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que l'arbitrage qu'il préconisait en faveur de la production comprenait, bien évidemment les services, mais qu'il craignait que les concentrations des centrales d'achat conduisent à des altérations du marché contraires aux intérêts des entreprises produisant sur le sol français. Il a reconnu le rôle éminent de la fiscalité du patrimoine dans la localisation d'activités et souhaité, au sujet des pôles de compétitivité, que les enthousiasmes légitimes qu'ils avaient suscités, et qu'il avait pu constater au plan local, ne soient pas découragés par la résurgence du « pouvoir administratif ».

Mme Nicole Bricq, saluant la qualité du travail accompli, a souligné qu'elle se trouvait en accord avec certaines analyses, liées à un effort de renouvellement de la définition des délocalisations, à une approche montrant l'influence des modes de consommation des ménages sur les producteurs, ajoutant que, de son point de vue, la « tyrannie de court terme » des marchés financiers était essentielle dans la course actuelle au bas prix, considérant les travailleurs comme une variable d'ajustement. Elle a marqué sa différence, en revanche, en notant que la concurrence n'était pas tant avec les pays émergents qu'avec les autres pays qui investissent dans l'éducation et l'innovation, soulignant les défauts de la spécialisation des exportations de la France par rapport, notamment, à l'exemple allemand, mieux placé sur les marchés chinois, russes, d'Europe centrale et orientale. Elle a appelé à un « réarmement industriel » de la France. Elle a jugé que des solutions de court terme, ayant recours à des emplois aidés, appuyées sur le recours aux services à la personne, étaient par ailleurs nécessaires. Elle a rappelé, enfin, ses réticences quant à l'instauration de la « TVA sociale » et souligné, en ce qui concernait les pôles de compétitivité que, parmi les 105 dossiers présentés, tous n'avaient pas une taille européenne ou mondiale.

En réponse, **M. Jean Arthuis, président**, a observé que les délocalisations allemandes vers les pays d'Europe centrale et orientale avaient provoqué de fortes synergies entre ces économies, ce qui n'avait pas été le cas des délocalisations françaises « de proximité » avec les pays francophones. Il a relevé par ailleurs que, d'une certaine façon, le « travail au noir » et l'existence d'une économie souterraine constituaient des formes de délocalisations rampantes. Il a souligné que si la Banque centrale européenne était chargée de la stabilité des prix, aucune institution, faute de régulation au sein de l'Union, n'était chargée de la politique de change européenne.

Mme Marie-France Beaufile a montré que les délocalisations du textile français avaient été initiées, il y a bien longtemps, au Maghreb, par ceux-là mêmes qui dénonçaient aujourd'hui les délocalisations, à savoir les entreprises. Elle a jugé nécessaire de revoir les accords de l'Organisation mondiale du commerce et considéré que les exigences de rentabilité de court terme des capitaux investis avaient des incidences sur l'emploi. Elle s'est déclarée hostile à la TVA sociale et à la flexibilité, soulignant néanmoins qu'un salarié ne ferait plus dorénavant toute sa carrière professionnelle dans la même entreprise et qu'il fallait mettre en œuvre, comme l'y invitait la CGT, une « sécurité sociale professionnelle » reposant sur le triptyque « sécurité-emploi-formation ». Elle s'est interrogée sur l'efficacité des pôles de compétitivité par rapport aux centres nationaux de recherche technologique existants. Enfin, elle a indiqué que la politique monétaire européenne devait être pilotée par le politique, et non par une Banque centrale européenne.

En réponse, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné que la politique européenne consistait dans l'articulation entre une politique monétaire définie par la Banque centrale européenne et des politiques budgétaires qui demeuraient nationales.

M. Yann Gaillard s'est interrogé pour savoir si l'on mesurait réellement notre impuissance face à la mondialisation. Il a jugé que l'on ne pouvait rien faire face aux marchés financiers. Il a regretté, par ailleurs, le nombre de personnes refusant de travailler alors que des offres étaient disponibles, se demandant si le système pouvait faire l'objet de réformes sans troubles sociaux majeurs. Il a souligné, pour le déplorer, le déclin des universités françaises à l'échelle internationale.

M. Yves Fréville, tout en adhérant aux propos tenus par M. Jean Arthuis, président, a montré l'écart de perception pouvant exister entre l'économiste et le politique. Il a rappelé que, sur un plan économique, les ménages avaient naturellement raison d'acheter « le moins cher possible ». Il a jugé, par ailleurs, que le processus de « création–destruction » en cours dans le commerce international induisait une spécialisation de la France dans les secteurs où elle était la plus compétitive. Il a indiqué, en effet, qu'il ne lui paraissait pas souhaitable, pour l'avenir du pays, de se réfugier dans les seuls services de proximité. Il a entrevu le risque d'une France « vendant du blé à

l'Inde, à qui elle achèterait ses logiciels ». S'agissant des pôles de compétitivité, il s'est prononcé pour une concentration des moyens sur quelques projets, faisant valoir la taille limitée du marché de l'emploi scientifique en France. Il a observé que l'adoption d'une « TVA sociale » constituerait, en quelque sorte, un moyen détourné de réaliser une dévaluation.

M. Maurice Blin a considéré que la France faisait face à de graves contradictions qu'il convenait de lever. Il a souligné le contraste d'un pays tout à la fois capable d'exploits technologiques, mais que l'on pouvait, par ailleurs, qualifier de « paralytique économique ». Il a montré les exigences des modèles nordiques en matière d'allocation chômage, le refus répété d'emplois entraînant rapidement une suppression des indemnités. Il a fait remarquer, enfin, que le modèle français « vivait au-dessus de ses moyens ».

M. François Marc a indiqué que les délocalisations constituaient un sujet intéressant où chacun apportait, comme dans une « auberge espagnole », son propre éclairage. Il a apporté des nuances sur le diagnostic présenté par M. Jean Arthuis, président, montrant que la France était le deuxième pays d'accueil en matière d'investissements directs étrangers (IDE). Il a montré que le nombre d'emplois délocalisés en Pologne était très inférieur au nombre d'emplois créés en France par les entreprises exportant et investissant dans ce pays. Il s'est montré favorable à une éventuelle réforme fiscale, à condition que l'effort soit partagé de manière juste et équitable par les contribuables.

En réponse à une interrogation de **M. Marc Massion**, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que, comme cela était la règle, toutes les observations formulées lors du débat qui venait de se dérouler en commission, figureraient dans le présent compte rendu qui serait annexé à sa communication.

La commission a ensuite **donné acte**, à l'unanimité, à M. Jean Arthuis, président, **de sa communication et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.**