Dynamique des formes de délocalisation et gouvernance des **firmes** et des États

La délocalisation est devenue un problème d'actualité, pourtant il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. La délocalisation « traditionnelle » était confondue avec l'investissement direct à l'étranger motivé par l'accès au marché ou par la réduction des coûts. La structure organisationnelle des firmes multinationales (FMN) était internalisée et verticale. La délocalisation financière qui est induite par les fusions-acquisitions et les opérations de LBO conduit à une externalisation de certaines activités. Elle répond à d'autres motifs et s'appuie sur une structure en réseau horizontalisée. Cette évolution pose la question du maintien de l'avantage compétitif de la firme qui perd ainsi ses activités manufacturières et de R&D, déplacées vers les économies émergentes. Ne conduit-elle pas dans un futur proche, d'une part, à une substitution du « private capital » aux FMN industrielles et, de l'autre, à une place stratégique des droits de propriété intellectuelle ?

Le suicide du fondateur de la société Jallatte, menacée par ses repreneurs de délocalisation en Tunisie, constitue un événement récent qui illustre la dramatisation du phénomène de délocalisation. Dès les années 2003-2004, l'émoi est grand. En effet, elles ont vu presque simultanément, le Président français, les deux concurrents américains à la Maison-Blanche et le Chancelier allemand dénoncer ces opérations avec une force qui peut paraître surprenante car le phénomène n'est pas vraiment nouveau. Il constitue même ce qui constitue pour nous le véritable point de rupture entre le paradigme de l'économie internationale et celui de l'économie mondiale (Michalet, 2004).

Depuis le début des années 1960, les firmes non seulement exportent leurs biens et leurs services mais, de plus en plus souvent, elles exportent aussi les usines et les bureaux qui les produisent, hors du territoire d'origine. Il résulte de ce mouvement de « déterritorialisation » pour parler comme Deleuze et Guattari (1980), qu'il devient possible d'appliquer aux pays de la Triade le vers de Corneille : « Rome n'est plus dans Rome, elle est toute où je suis ».

L'instrument originaire de ce passage entre l'exportation et la délocalisation est l'investissement direct à l'étran-

1. P. Corneille, *Sertorius*, acte 3, scène 1, 1662.

ger (IDE) qui a fait que les firmes, en nombre croissant, sont devenues multinationales, d'abord américaines puis européennes et japonaises et, aujourd'hui en provenance de certains pays émergents. Mais la réelle cause de l'inquiétude dans l'opinion publique à laquelle nous faisons allusion est sans doute provoquée par l'IED qui entraîne une « délocalisation au sens strict » ; c'est elle qui se solde directement par des pertes d'emplois.

Dans ce cas de figure, le processus se déroule généralement en trois temps. Tout d'abord, certaines activités manufacturières ou de service d'une firme, sont délocalisées dans des économies où les coûts de production sont plus bas. En fonction des capacités d'absorption industrielle et technologique des économies-hôtes, l'opération porte sur des biens (ou des services) qui sont plus ou moins intenses en travail non qualifié et bon marché, selon leur contenu en technologie. Ensuite, selon les résultats, la firme décide de fermer les usines qui, dans le pays d'origine, fabriquaient auparavant les produits (ou services) délocalisés. Finalement, les biens et services qui ont été délocalisés sont exportés vers le marché mondial, dont le marché du pays d'origine de la firme.

D'un point de vue de stratégie industrielle, il s'agit pour la firme qui délocalise d'améliorer sa compétitivité sur le marché mondial pour résister à la concurrence. Par exemple, la délocalisation productive dans les Pecos explique largement les performances actuelles des firmes allemandes à l'exportation. Malheureusement, la fermeture de certaines usines entraîne des licenciements. Mais, la délocalisation au sens strict peut être aussi un moyen d'éviter la

faillite de la maison-mère et, par là, des licenciements encore plus nombreux. Le risque réel à plus long terme, est que la dynamique même de la délocalisation au sens strict conduise au déplacement d'un nombre de plus en plus important d'activités productives à l'étranger jusqu'à la disparition totale des firmes dans le pays d'origine dans certains secteurs. La désindustrialisation et le chômage constituent la crainte ultime inspirée par le mouvement en cours. Cependant, une telle évolution est encore lointaine.

En effet, à l'heure actuelle, l'impact de la délocalisation sur les économies de l'OCDE, particulièrement sur l'emploi, est encore très faible. Un examen récent (Kirkegaard, 2007) des études empiriques sur la part des délocalisations et de la sous-traitance sur l'emploi dans les économies de l'Union européenne à 15, des États-Unis et du Japon montre que celle-ci est constamment inférieure à 4 % des licenciements dans les années 2004-2005. Ce résultat confirme une étude pour le cas français de l'Insee (Aubert et Sillard, 2005) et d'autres études antérieures au niveau microéconomique pour les États-Unis, la Suède, l'Italie (Michalet, 2007). En outre, l'impact le plus fort des délocalisations qui porte sur les emplois peu qualifiés est largement inférieur à celui qui est entraîné par le progrès technique. Ce qui prouverait que l'émotion enregistrée dans les opinions publiques n'est pas justifiée dans les faits, sauf pour les victimes immédiates. Cependant, elle apparaît comme prémonitoire d'un risque plus menaçant.

L'autre risque, c'est que la délocalisation n'obéisse pas à une logique purement

industrielle. Dans ce cas, la décision de délocaliser serait inspirée par les sociétés d'investissement, les firmes de « private capital » qui par leur présence au capital ou à la suite d'opérations de LBO visent à atteindre à toute force l'objectif d'une rentabilité supérieure ou égale à 15 % du RoE par l'augmentation du numérateur et/ou la baisse du dénominateur.

Cependant, par rapport à ce modèle pivot, pour comprendre l'émotion suscitée par la délocalisation, il ne faut pas oublier que celle-ci, portée par des stratégies d'IDE multiples, n'a pas suivi un modèle unique depuis 50 ans. Elle s'est transformée, influencée par la réduction des coûts de transport et des télécommunications. C'est pourquoi nous voudrions placer dans une dynamique historique les phases successives de la délocalisation. Elles ont fait progressivement passer les firmes d'une stratégie de délocalisation commerciale, puis industrielle, puis financière. Nous les examinerons du point de vue des motivations, des modalités d'implantation, des structures organisationnelles. Ce sont ces dernières qui nous semblent poser actuellement une question relevant de la « corporate governance »

I. – LA DÉLOCALISATION TRADITIONNELLE

Nous appellerons délocalisations traditionnelles deux formes qui ne font que prolonger deux types de croissance internationale classique des firmes : d'une part, celle de l'accès aux marchés étrangers par les exportations et, de l'autre, les contrats de sous-traitance.

1. La délocalisation pour le marché

Dans la phase de la délocalisation que l'on peut qualifier de commerciale, la phase de départ du début des années 1960, le motif majeur de l'IDE pour les firmes est l'accès au marché. Celui-ci est devenu difficile par l'aggravation des barrières protectionnistes ou par celle des coûts de transports, ce qui a pour effet de rendre les exportations de moins en moins rentables. Ainsi, après la signature du traité de Rome, la crainte de voir la Communauté européenne naissante se transformer en une « fortress Europe » a poussé les firmes américaines à s'installer sur place.

Dans ce cas de figure qui demeure encore aujourd'hui dominant, les firmes s'implantent sous la forme de ce que nous avons appelé des « filiales-relais » (Michalet, 1976). Celles-ci produisent pour le marché local (qui peut être régional) certains produits de la gamme de la maison-mère, en fonction des goûts et du pouvoir d'achat des consommateurs. Dans les économies moins développées, il s'agit souvent d'anciens produits nouveaux dont le cycle de vie s'est épuisé dans l'économie d'origine, selon la théorie du cycle international du produit développée par Vernon (1966).

Les filiales-relais sont généralement contrôlées par la maison-mère à travers une participation majoritaire ou totale de leur capital social qui permet d'établir une structure organisationnelle de caractère vertical et hiérarchique. La quasi-totalité de la recherche-développement est effectuée au niveau du siège. La maison-mère décide des gammes de produit dont la production sera délocalisée. Elle choisit les équipements et les managers. Elle assure la main-

tenance technologique. Elle contrôle étroitement les investissements et les résultats d'exploitation. La constitution d'un marché intérieur à la firme, un espace internalisé dans la logique définie par Coase dès 1939 permet de réduire les coûts de transaction qui étaient très élevés avec les flux commerciaux entretenus avec des firmes indépendantes dans la situation antérieure.

2. La délocalisation pour réduire les coûts unitaires

Par la délocalisation industrielle verticale, dans le sens Nord-Sud ou Nord-Est européen, les firmes cherchent à réduire leurs coûts unitaires dans la logique de la sous-traitance internationale traditionnelle. Seulement, cette forme de délocalisation pour réduire les coûts liés à la production s'accompagne simultanément d'une réduction des coûts de transaction par l'implantation de « filiales-atelier » ou « maquiladoras », dont le capital est complètement contrôlé par la maison-mère. Ce qui lui permet de décider des choix de spécialisation de ses filiales soit dans des composants, soit dans des pièces détachées pour générer le maximum d'économies d'échelle.

Contrairement à la forme de délocalisation précédente, la production des « filiales-atelier » n'est pas destinée au marché local, mais à d'autres filiales du Groupe ou à la maison-mère. Cette circulation internalisée des composants ou des marchandises assemblées crée un espace propre à la firme, hors marché, qui a pour résultat d'abaisser les coûts de transaction et de réduire l'incertitude. Les prix des biens et services internalisés sont des prix de transfert fixés par les services centraux de la firme. Ils peuvent être manipulés pour réduire les coûts fiscaux du Groupe

ou pour compenser les variations de change. Globalement, la circulation internalisée et intra-branche correspond actuellement à plus de la moitié du commerce international.

La structure organisationnelle est encore plus centralisée et hiérarchisée que dans le cas de la délocalisation commerciale. Le centre détient la maîtrise de la recherche-développement, de la conception et du design des produits et du marketing du produit final ainsi que de l'ingénierie financière. Le schéma correspond à ce que Dunning (1988) a décrit dans sa théorie éclectique par la formule OLI (*ownership-location-internalization*). Le O de « ownership » désignant l'avantage spécifique de la firme globale qui est principalement son avantage technologique et qui dépend étroitement des services de R&D situés au centre ou directement reliés à lui. De même, ce sont les services centraux, au niveau de la maison-mère qui contrôlent le fonctionnement des structures internalisées.

II. – LA DÉLOCALISATION FINANCIÈRE

La délocalisation financière constitue la forme la plus récente de la délocalisation. Elle se développe surtout à partir des années 1990 avec, d'une part, la grande vague des fusions-acquisitions qui se maintient encore, et, d'autre part, le choix de plus en plus répandu parmi les firmes de l'externalisation de certaines de leurs fonctions.

1. Les fusions-acquisitions

Quand l'IDE est « horizontal » (Markussen, 1995), c'est-à-dire Nord-Nord, la délocali-

sation pour le repartage du marché mondial repose sur des produits différenciés, à forte technologie, ceux de la concurrence monopolistique. Depuis une décennie, elle est souvent le résultat d'opérations de fusion/concentration (F&A). Les F&A se sont multipliées depuis le milieu des années 1990 et leur montant total atteint près de la moitié de celui des IDE. La délocalisation, est induite par les opérations de F&A dans la mesure où elles sont le résultat de la phase ultérieure de rationalisation du nouveau portefeuille d'activités manufacturières ou de services qui découle du rapprochement des firmes.

Bien sûr, c'est toujours l'accroissement de la compétitivité qui est recherché, mais celle-ci se mesure davantage en termes de rentabilité qu'en termes de part de marché. En effet, le nouveau portefeuille d'activités du Groupe nouvellement formé sera analysé selon des critères financiers. Le manager industriel cède le pas à un manager financier. Souvent, ce dernier est issu de l'une des banques ou des institutions financières qui ont participé à la réalisation de la F&A, souvent en utilisant la technique du LBO (*leverage buy out*). Il s'agit de maximiser le rendement financier du Groupe en liquidant les actifs les moins rentables ou qui font doublon, pour ne conserver que les actifs les plus rentables, dont la rentabilité sera encore accrue par les économies d'échelle que l'on espère tirer de la fusion. Il faut créer le maximum de valeur pour l'actionnaire. Cet objectif place au premier rang les institutions financières : banques, sociétés d'investissement, sociétés de « private capital », *hedge funds* dont la stratégie tend à se substituer à celle des multinationales industrielles. Le nouvel ensemble est toujours dirigé du centre mais avec la créa-

tion de centres de profit délégués. Les fermetures (ou extensions) d'usines répondent à leur contribution à la rentabilité consolidée du Groupe, elle ne doit pas être inférieure à 15 % pour répondre aux exigences des investisseurs institutionnels. D'où l'incompréhension des salariés quand leur usine est fermée pour être délocalisée alors que le carnet de commandes est plein et les résultats positifs... mais pas assez. La logique de la financiarisation des firmes est encore mal perçue, d'où l'inquiétude générale, diffuse qui accompagne toute opération de délocalisation.

2. L'externalisation

Le passage à l'externalisation constitue à la fois un épanouissement de la logique financière qui pouvait s'être déjà manifestée dans la délocalisation au sens strict et une rupture dans la mesure où l'IDE ne constitue plus le vecteur majeur de la stratégie des firmes et de la délocalisation.

En effet, l'ouverture de la chaîne de valeur fait que la production de certains biens ou de certains services que la firme ne veut plus faire elle-même de façon internalisée, mais fait faire par d'autres en les externalisant passe par des contrats à plus ou moins long terme avec des partenaires étrangers, sans participation de contrôle à leur capital. Ceux-ci peuvent être à proximité (*maquiladoras* mexicaines pour les firmes américaines, ou Maghreb pour les firmes européennes, spécialement françaises) selon le modèle toyotiste des flux tendus ; ou plus lointains, dans les économies émergentes asiatiques où les coûts salariaux sont plus bas et la productivité et la compétence technique de bon niveau. Des actions de transfert technologique et de recyclage permettront éventuellement

de relever celui-ci. Le point est d'importance dans la mesure où il marque la différence avec la traditionnelle sous-traitance. L'externalisation de fonctions, de modules et non pas de composants ou produits banals, ou de services spécifiques, réclame une compétence avérée de la part des partenaires (Berger, 2006). Souvent, celle-ci peut dépasser celle de la maison-mère; c'est souvent le cas des équipementiers automobiles. Le siège central de la firme se transforme en « hub » d'un réseau multinational. La nouvelle structure organisationnelle devient horizontale et non plus verticale comme dans les cas de figure antérieurs. Elle ne repose plus sur le contrôle du capital social des entreprises partenaires mais sur des conventions fixant la division des tâches.

Cette nouvelle organisation ouvre la question de savoir quelles sont les fonctions qui vont demeurer au niveau de la maison-mère dans le pays d'origine. Au départ celle-là disposait d'une avance technologique qui lui permettait de concevoir et de lancer de nouveaux modèles. Le centre contrôlait aussi la distribution du produit, son marketing international, éventuellement l'ingénierie financière. Mais cette position aux deux extrémités de la chaîne de valeur qui assurait la cohérence de l'ensemble évolue avec l'externalisation. Les progrès de l'expertise des partenaires liés à la dynamique de l'externalisation risquent de remettre en cause la position dominante initiale du Centre. L'externalisation de services à haute technologie (call centers, conception de logiciel, back-office financier, diagnostics médicaux, etc.) par certaines firmes industrielles ou financières, en Inde par exemple, a pour effet d'inquiéter les responsables publics et les salariés

des pays d'origine qui redoutent une évolution drastique des avantages comparés. La logique économique de l'externalisation devient moins transparente. En un certain sens, elle s'inscrit bien dans la continuité d'une logique industrielle, mais elle obéit aussi, dans un autre sens, plus encore que dans la délocalisation au sens strict, à une stratégie purement financière. L'externalisation en réduisant drastiquement le dénominateur de la formule du retour sur capital, RoE, transféré à des partenaires extérieurs augmente d'autant la rentabilité de la firme, et cela d'autant plus que l'externalisation dans des économies à plus bas niveau de salaire mais à productivité équivalente permet la hausse du numérateur. Alors, dans cette logique plus financière qu'industrielle, pourquoi ne pas pousser le mouvement plus loin, et pourquoi ne pas tout externaliser? Pourquoi ne pas déplacer la totalité de la chaîne de valeur? Pourquoi ne pas tout relocaliser du Nord vers le Sud émergent ou vers les Pecos: la production manufacturière aussi bien que la R&D?

CONCLUSION

L'observation de l'évolution historique de la délocalisation conduit à deux séries de constats. Ils concernent les deux acteurs principaux du phénomène. D'un côté, les agents qui décident des délocalisations c'est-à-dire les firmes; de l'autre, ceux qui s'efforcent d'attirer ces dernières, c'est-à-dire les États des pays d'accueil. Selon le point de vue de l'entreprise, le passage progressif de la délocalisation à l'externalisation et à la F&A ne correspond-il pas à un remplacement des firmes industrielles multinationales au profit des fonds d'investissement? Dans la mesure où les décisions

relèvent davantage d'une logique financière, l'acteur principal devient la firme de « private capital ». La dynamique de la délocalisation correspond aux transformations de la régulation des économies les plus développées. Elle est une autre forme de la financiarisation de l'économie des pays de la Triade. Ceux-ci tendent à se désindustrialiser et, peu à peu, à perdre aussi leur capacité technologique. La délocalisation risque de se transformer en un vaste mouvement de relocalisation au profit des économies émergentes d'Asie, de l'Est de l'Europe et d'Amérique latine. La division du travail entre le centre et la périphérie s'inverse peu à peu.

Même dans le cas où le mouvement serait de longue période, la question est de savoir qui, dans la phase transitoire actuelle, conservera le pouvoir de maintenir la cohérence du Groupe. Il s'agit là d'un vrai problème de *corporate governance* qui se pose déjà dans certains secteurs. La réponse habituelle est que la maison-mère doit sans arrêt renouveler son avance technologique sur ses nouveaux concurrents par un effort prioritaire de R&D pour maintenir son pouvoir de contrôle. Mais cette orientation peut-elle se prolonger longtemps sans base industrielle proche pour expérimenter les innovations ? Les progrès rapides dans la télécommunication et l'information supprimeraient dorénavant le handicap de la distance. Est-ce si sûr en matière de développement des produits. Quoi qu'il en soit, la question de la propriété intellectuelle va devenir de plus en plus centrale. Dans cette perspective, nous partageons les positions d'un rapport du Plan dont Lallement était le rapporteur (2006). Ce document souligne l'importance des accords ADPIC (Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce) de l'OMC dans la

mesure « où la PI (propriété intellectuelle) joue un rôle nouveau dans le contexte actuel de l'économie de la connaissance où les ressorts de la concurrence ont profondément changé au plan mondial » et où « la PI permet en particulier de maintenir ou de renforcer durablement les avantages compétitifs des firmes ». La PI devient « un outil stratégique » pour les entreprises. Comme le note l'étude dirigée par Serfati (2007), le capital immatériel va occuper une place centrale dans la chaîne de valeur globale.

Ces dernières remarques ont des conséquences immédiates sur la deuxième composante de la délocalisation, celui des territoires d'accueil. Les politiques d'attractivité doivent devenir le cœur de la politique industrielle. Pour accueillir les délocalisations/externalisations des firmes ; il faut que les territoires, plutôt les sites, offrent le meilleur « level playing field » (Michalet, 2007). La concurrence entre les territoires et les sites pour attirer les choix de localisation des firmes repose d'abord sur l'offre d'un environnement qui permet de faire immédiatement des affaires, dans des conditions standardisées à l'échelle mondiale. Pour faire image, la situation est comparable à celle des champions de tennis ou des équipes de football qui souhaitent trouver des terrains de jeu identiques, homologués, dans n'importe quel pays, quel que soit leur niveau de développement. En outre, pour parler comme Porter (1990), il faut que les conditions du « diamant » de la compétitivité soient réunies. C'est-à-dire que les conditions locales offrent aux firmes qui se délocalisent des entreprises locales performantes, une main-d'œuvre qualifiée et productive, des coûts salariaux bas, de

bonnes infrastructures de transports et de télécoms, etc. Les clusters ou pôles de compétitivité sont une composante déterminante de l'attractivité. Leur mise en place devient une pièce majeure de la politique industrielle des territoires.

Ainsi, dans la dynamique de la mondialisation, dans la grande rupture qu'elle opère, les économies autrefois dominantes de la

Triade vont peu à peu s'effacer, « comme un visage de sable » pour reprendre la formule de Foucault (1966). C'est alors que la relocalisation pourra, à son terme, inscrire dans le champ de l'économie la fin de l'Histoire annoncée par Fukuyama (1992). Mais, il faudra sans doute beaucoup de temps avant que cette vision devienne réalité.

BIBLIOGRAPHIE

- Aubert P., Sillard P., *Délocalisation et réduction d'effectifs dans l'industrie française*, Insee, L'économie française : comptes et dossiers, 2005.
- Berger S., *Made in Monde*, Le Seuil, 2006.
- Deleuze G., Guattari F., *Mille plateaux*, Éditions de Minuit, 1980.
- Dunning J.-H., *Explaining International Production*, Harper Collins, 1988.
- Foucault M., *Les Mots et les Choses*, Gallimard, 1966.
- Fukuyama F., *The End of History and the Last Man*, The Free Press, 1992.
- Kirkegaard J.F., *Offshoring, Outsourcing and Production Relocation – Labor market Effects in the OECD Countries and Developing Asia*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Working Paper, April 2007.
- Lallemen R., rapporteur, *Quel système de la propriété intellectuelle pour la France en 2020 ?*, Rapport Commissariat général du Plan, La note de veille du CAS n° 35, novembre 2006.
- Markussen J. R., "The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade", *Journal of Economic Perspective*, Spring 1995.
- Michalet C.-A., *Le Capitalisme Mondial*, PUF, 1^{re} édition, 1976.
- Michalet C.-A., *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, La Découverte, 2004.
- Michalet C.-A., *Mondialisation, la Grande Rupture*, La Découverte, 2007.
- Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1990.
- Serfati C.I. (sous la direction de), *Stratégie de localisation des Groupes Hi-Tech*, rapport pour la DGE du ministère de l'Industrie, 2007.
- Vernon R., "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, May 1966.