

SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE : relocaliser, pourquoi et comment ?



COVID-19 / RELECTURE DE CORPUS : TOUS AUX ARCHIVES !

Malgré une somme considérable d'études qui prévoyaient les conséquences dramatiques d'une pandémie, aucune institution, aucune puissance, aucun État n'a été en mesure d'anticiper les bouleversements dus au Covid-19. Ce qui nous attendait était peut-être trop grand pour être vu, à l'image d'un tableau dont on aurait été trop près.

Multifactorielle, cette crise remet en cause toutes nos certitudes, nos modèles et nos relations. Partout sur la planète, elle nous interroge sur ce que nous voulons pour « l'Après », ce grand flou dans lequel viennent se confondre nos espoirs.

C'est sans doute dans ce type de sentiment d'urgence qu'il devient nécessaire de prendre un pas de recul. Si bien des choses ont changé depuis la propagation d'un virus dans un marché du centre de la Chine, beaucoup avait été pensé, réfléchi et formulé en amont.

Alors qu'on en appelle partout à « l'Après », peut-être devons-nous aussi nous rappeler de « l'Avant ». Sur Millénaire3, un important réservoir de ressources aurait pu rester en sommeil, artificiellement dévalué du fait de l'obligation supposée de tout remettre à plat. Au contraire, nous avons considéré qu'il était temps de nous replonger dans nos précédents travaux, afin d'y trouver de quoi alimenter les réflexions en cours.

C'est dans cette perspective que nous avons élaboré cette série de « relectures de corpus ». Pour chacun de ces travaux, un thème mobilise différents articles de M3, croisés avec des publications externes, afin de vous proposer des clés de compréhension de la situation actuelle.

Santé publique, démocratie, transformations de nos modèles économiques et sociaux, innovations, solidarités informelles, inégalités et sentiments d'injustice, autant de sujets sur lesquels nos contributeurs ont planché, pour vous permettre de découvrir, ou de redécouvrir, toute la richesse des publications prospectives du Grand Lyon.

JUIN 2020

Métropole de Lyon

■ **Commanditaire**

Direction de la prospective et du dialogue public
Nicolas Leprêtre / Eddy Maaroufi / Jean-Loup Molin

■ **Rédaction**

Boris Chabanel, Utopies
membre du réseau de veille de la DPDP

■ **Réalisation**

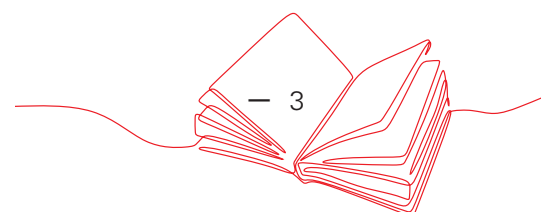
Nathalie Joly (DPDP)

Crédits illustration : AdobeStock

Pénurie de masques, de gel hydroalcoolique, d'appareils respiratoires, de médicaments, de produits alimentaires... La crise sanitaire a jeté une lumière crue sur la dépendance de l'économie française et européenne aux importations. L'effet de sidération est tel que le Président de la République affirmait dès son discours aux Français du 12 mars 2020 annonçant le début du confinement que « déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner (...) à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire (...) une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main ». Il réitérera cet appel à la souveraineté économique à plusieurs reprises, un constat partagé par le Président du Conseil européen^[1]. « Nous devons garantir l'autonomie stratégique de l'U.E. au moyen d'une politique industrielle dynamique, d'un soutien aux PME et aux jeunes entreprises et d'un filtrage efficace des investissements directs étrangers. La pandémie de COVID-19 a montré qu'il était urgent de produire des biens critiques en Europe, d'investir dans des chaînes de valeur stratégiques et de réduire la dépendance excessive à l'égard des pays tiers dans ces domaines. »

La crise sanitaire semble imposer à l'agenda politique la quête d'une nouvelle souveraineté économique, à travers la relocalisation de la production d'un certain nombre de biens jugés essentiels. La relocalisation soulève pourtant de nombreuses questions, aussi bien sur la compréhension des enjeux de dépendance auxquels elle cherche à répondre, que sur les opportunités économiques, sociales ou environnementales qu'elle peut offrir, sur ses leviers ou encore sur sa faisabilité et ses limites.

Bien avant la crise sanitaire, la Métropole de Lyon s'était penchée sur la question de la relocalisation, à travers la publication sur Millénaire3 d'une série de cahiers (et les entretiens associés) portant sur les potentiels d'activités et d'emplois offerts par la consommation et la production locales^[2], ainsi que sur l'empreinte matérielle de l'économie lyonnaise^[3]. Au moment où la Métropole de Lyon est appelée à se positionner sur l'intérêt et la possibilité d'une « relance par le local », cette relecture des travaux publiés sur Millénaire3 propose de mettre en lumière et d'actualiser les enseignements de ces travaux, au regard de l'enjeu de relocalisation.



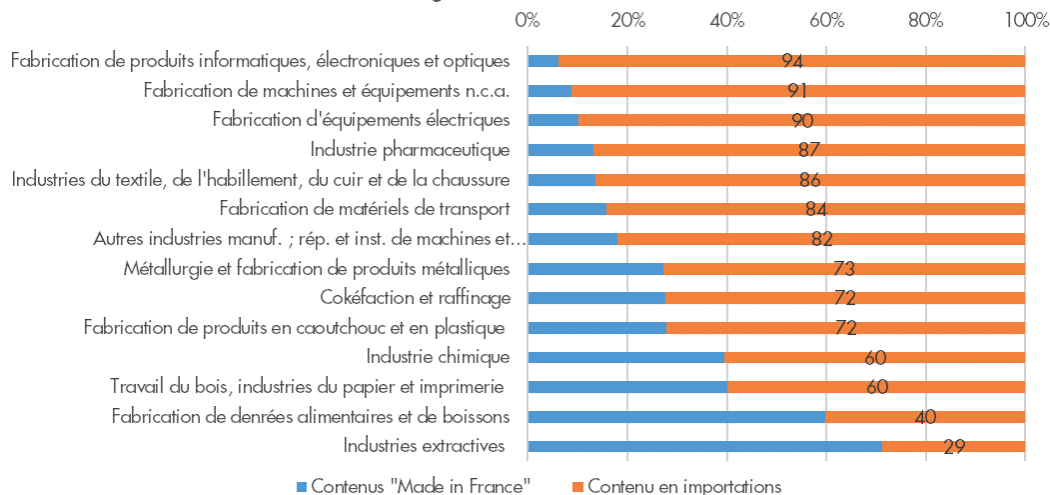
— Au cœur de la crise, une souveraineté économique chancelante

Une dépendance croissante aux importations

La crise sanitaire constitue une forme d'électrochoc collectif face à une réalité longtemps restée dans l'angle mort des politiques de compétitivité et d'attractivité : la dépendance de l'économie française aux importations. Le rapport consacré à la production locale (cahier5) publié en 2016 sur Millénaire3 invitait déjà à se pencher sur « l'autre facette de l'ouverture économique de la France : la montée des importations » [4]. La dégradation du commerce extérieur de la France devenu structurellement et massivement déficitaire depuis 2006 – ne découle pas seulement de l'alourdissement de la facture énergétique du pays liée à la montée des prix des énergies fossiles, mais reflète aussi une rupture dans les échanges de biens manufacturés : « si le solde de l'industrie manufacturière était structurellement positif depuis l'après-guerre, celui-ci est devenu négatif depuis 2007 ».

Cette dépendance forte et croissante de l'économie française aux importations est confirmée et précisée par une étude récente de l'Insee : près des 2/3 de la valeur des biens manufacturés consommés par les Français en 2015 est importée [5]. La dépendance aux importations s'avère même bien supérieure pour nombres de catégories de produits (voir graphique ci-dessous). Équipements informatiques, textile, produits pharmaceutiques... il est frappant de constater à quel point notre consommation de biens d'équipement du foyer et de la personne ainsi que les produits de santé dépendent des importations. Au total, le « Made in France » parvient à garder une place dominante dans la consommation des ménages seulement pour les produits issus des industries extractives (minéraux de construction) et les produits agroalimentaires (même si la même étude indique, de manière contre-intuitive, que la consommation de produits agricoles se compose à 52 % d'importations).

Contenus en made in France et en importation de la consommation effective des ménages en France en 2015 (en %)



Source Insee, 2019

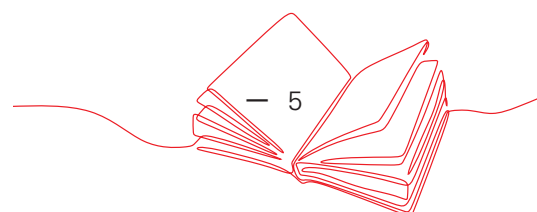
Des chaînes de valeur mondiales vulnérables

En mettant un coup d'arrêt brutal aux activités de production et d'acheminement dans une large partie du globe, la crise sanitaire du Covid-19 révèle et amplifie de manière inédite les risques de pénuries inhérents au fonctionnement des chaînes de valeur mondiales (CVM) qui se sont déployées au cours des dernières décennies. Largement décrit dans le cahier5, « le phénomène de globalisation

des chaînes de valeur constitue un approfondissement de l'internationalisation des firmes » visant, à la faveur des nouvelles possibilités offertes par les technologies numériques, à exploiter de manière plus systématique les avantages comparatifs des différents lieux de production à l'échelle mondiale[6]. À travers les CVM, les entreprises segmentent de plus en plus les étapes du processus de production : elles séparent notamment la production des activités de conception, et les tâches d'assemblage de la fabrication proprement dite des composants. Ces différents « modules » (ou segments) sont éclatés à l'échelle mondiale de manière à stimuler la concurrence entre fournisseurs et profiter de réglementations sociales et environnementales moins exigeantes dans certains pays. Une logistique à flux tendus se charge de mettre en lien les différents maillons et de faire tenir debout l'ensemble.

Aujourd'hui la plupart des biens de consommation finale sont élaborés à partir d'intrants fabriqués dans un grand nombre d'autres pays[7]. Mais comme le montre une nouvelle fois la crise du Covid-19, la quête de performance qui anime les CVM se poursuit au prix d'une fragilité accrue des processus de production, exposant l'économie française au risque d'approvisionnement. Si « ce mouvement d'approfondissement de la division internationale du travail (...) peut apparaître comme l'étape ultime de la recherche d'efficacité des sociétés humaines », il implique « une amplification inédite des interdépendances et de la complexité au sein du système économique. Or, un tel système soulève des risques de dysfonctionnement majeurs » (cahier5). De précédentes perturbations avaient déjà mis en lumière le fait que « des chocs ayant leur origine dans une partie du système économique peuvent rapidement se transmettre à l'ensemble de la planète par le biais des chaînes de valeur mondiales ». Par exemple, lors du tsunami japonais de 2011, une rupture d'approvisionnement de la part d'Hitachi, pour une pièce dont il était le fournisseur unique et qu'il fabriquait dans une usine elle-aussi unique, avait contraint le groupe PSA à réduire fortement la production de moteur diesel dans ses usines européennes. Comme le résume une étude récente sur la propagation du choc du coronavirus dans les CVM [8], « toute perturbation de la production à un point de la chaîne affecte mécaniquement les étapes suivantes du processus de production, un phénomène que l'on décrit comme un effet de cascade ». À cet égard, en trouvant son origine en Chine, la crise sanitaire révèle également la sino-dépendance des CVM : la puissance industrielle acquise par la Chine fait que toutes les étapes de production sont de plus en plus dépendantes d'intrants chinois [9].

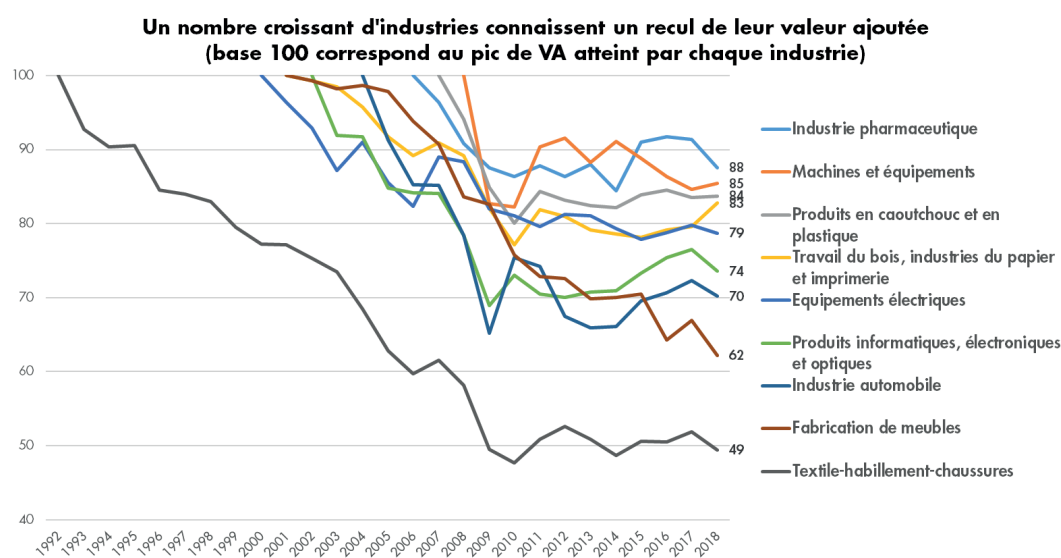
La tendance à la complexification du fonctionnement de l'économie mondiale pose également problème en tant que tel (cahier5). Comme le suggèrent des travaux en science des systèmes, au-delà d'un certain niveau de complexité, les outils sur lesquels reposent le pilotage du système ne sont plus assez puissants pour comprendre et prévoir son fonctionnement et il devient impossible de le maîtriser totalement. Au total, du point de vue d'un pays comme la France, ou d'une métropole comme Lyon, la crise sanitaire soulève un enjeu de « résilience productive » : quelle capacité à faire face aux chocs d'offre (difficultés d'approvisionnement) et de demande (difficultés d'exportation) dès lors que le tissu économique se spécialise de plus en plus sur un éventail étroit d'activités ?



— En toile de fond, un aveuglement post-industriel ?

Une dépendance aux importations qui découle en partie de l'abandon des activités de fabrication aux pays « low cost »

Recul du « made in France » dans le panier des ménages et désindustrialisation constituent les deux faces d'une même pièce. Largement décrite en termes d'effondrement de l'emploi industriel, la désindustrialisation renvoie aussi au recul de la valeur ajoutée d'un nombre croissant de branches industrielles au cours des dernières décennies ([cahier5](#)). Si pour l'industrie textile –habillement, chaussure– le déclin s'amorce dès le début des années 1990, pour bon nombre d'entre-elles la bascule intervient entre le tournant des années 2000 et la crise de 2008, tandis que cette dernière fera chuter les industries des machines-équipement et des produits en plastique-caoutchouc. « Au regard des principales économies occidentales, la France apparaît aujourd'hui comme l'une des économies les plus désindustrialisées » ([cahier5](#)). Parmi les pays de l'OCDE, seuls le Luxembourg et la Grèce présentent une part de la valeur ajoutée de l'industrie dans le PIB plus faible que celle de la France.



Source : Insee, comptes nationaux, calculs de l'auteur

Le phénomène de désindustrialisation résulte pour partie d'une série de choix économiques et politiques, et plus largement d'une certaine vision de l'insertion de la France dans la mondialisation. C'est ce qu'explique l'économiste [Gabriel Colletis](#) dans un [entretien publié sur Millénaire3 \[10\]](#) en 2013. « Les grandes entreprises ont été fortement incitées, notamment par les investisseurs financiers, à se recentrer sur leur cœur de compétences, selon un raisonnement consistant à dire que ce cœur se situait bien plus dans les activités du savoir, de conception, que dans les activités de production, ces dernières étant considérées comme relevant principalement d'une compétition par les coûts. Parce qu'elles ne semblaient pouvoir être rentables, les activités de production ont été sorties du périmètre stratégique de l'entreprise ». Cette idée que la fabrication de biens dégagerait trop peu de valeur s'illustrera de manière emblématique en France dans les mots prononcés en 2001 par Serge Tchuruk, PDG d'Alcatel, qui affirmait alors sa volonté de faire de son groupe une « entreprise sans usines ». Du reste, l'intérêt du consommateur français a souvent été mis en avant (et continue de l'être) pour justifier la substitution de plus en plus massive de la production domestique par une production importées à moindre coût pour satisfaire le marché intérieur.

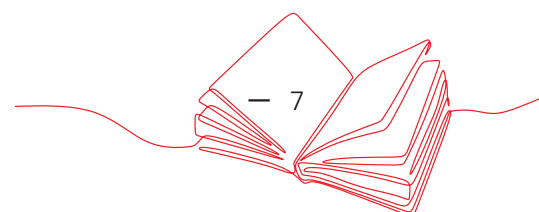
Gabriel Colletis observe ainsi une différence forte entre la France et des pays comme l'Allemagne ou le Japon. Tout en conservant le contrôle de leur marché intérieur, ces derniers « ont fondé l'internationalisation de leur industrie sur le renforcement de leurs capacités d'exportation, par le développement et la montée en gamme de leurs capacités productives domestiques ». En revanche, « le développement international des entreprises françaises s'est construit sur une forme d'abandon de l'appareil productif national », selon des stratégies consistant à redéployer leur capacité de production dans les pays à faible coût pour servir aussi bien la demande étrangère que le marché français. À cet égard, les délocalisations, c'est-à-dire les transferts d'activités situées en France vers un autre pays, ne constituent que la face émergée de l'iceberg. Pour l'économiste, la perte de substance industrielle de la France découle aussi et surtout du fait que les firmes françaises développent leurs nouvelles capacités de production directement à l'étranger et s'appuient de manière croissante sur des sous-traitants et fournisseurs situés dans des pays à bas-coûts. Pierre Veltz ne dit pas autre chose^[11] : « si les grands "champions nationaux" tirent encore l'économie française, cela fait longtemps qu'ils investissent essentiellement hors de France et sont désormais largement contrôlés par des actionnaires étrangers ».

Un désengagement de la fabrication aux bienfaits discutables

À l'heure où la crise sanitaire place l'enjeu de réindustrialisation au centre du débat public, différents éclairages viennent démystifier la voie de l'entreprise sans usines.

Tout d'abord, le développement de filiales et le recours à des fournisseurs dans les pays « low cost » révèlent un certain nombre de « coûts cachés », qui s'ajoutent au risque d'approvisionnement évoqué plus haut ([cahier 5](#)) : problèmes de qualité, d'image, ou encore de délais de transport. De manière plus stratégique, on s'aperçoit que la mise à distance de la production dans les pays à faibles coûts salariaux tend à fragiliser les activités d'innovation restées dans le territoire d'origine, comme le soulignent des études en Europe et aux États-Unis. Pour Gabriel Colletis, « En réalité, entre la conception (le savoir) et la production (le faire), il y a un maillon essentiel qui est celui du savoir-faire, c'est-à-dire toutes les activités de prototypage, de mise au point des procédés de fabrication, de production de petites séries, etc. Or, on redécouvre que le savoir, le savoir-faire et le faire forment un continuum. La coupure géographique entre, d'une part, les sites chargés de la conception et, d'autre part, les unités de fabrication, apparaît intenable en ce sens qu'elle disloque ce continuum. Ne plus faire ou produire soi-même remet en cause la capacité à fabriquer des prototypes ou des petites séries, voire d'usiner certaines pièces. Et le recul des savoir-faire entraîne à son tour celui des activités de savoir (recherche, conception). ».

Ensuite, comme le souligne Gabriel Colletis, « l'idée selon laquelle les économies émergentes allaient se cantonner à leur rôle d'atelier du monde se révèle fautive ». C'est bien ce que tendent à confirmer plusieurs travaux récents décryptant la stratégie industrielle de la Chine. En ligne avec le Plan « Made In China 2025 » adopté en 2015, la Chine ne se contente pas seulement d'investir massivement dans la R&D. Elle s'appuie aussi sur les sirènes de son marché intérieur et de ses ressources minérales (terres rares) pour attirer et fixer une part croissante des maillons des chaînes de production occidentales et capter les technologies associées au profit des entreprises chinoises, comme en témoigne par exemple la domination chinoise sur les panneaux photovoltaïques. Une étude récente de la Fabrique de l'Industrie ^[12] donne à voir l'hégémonie industrielle spectaculaire acquise par la Chine depuis une vingtaine d'années : tout à la fois conquérante et imprenable, la Chine s'insère dans les chaînes de valeur mondiales comme four-



nisser des marchés extérieurs, dont elle capte une part croissante, en devenant dans le même temps de plus en plus autosuffisante sur son marché intérieur. Cette situation n'est pas sans poser question pour la France et l'Europe : est-on encore maître de son destin lorsque l'on en maîtrise de moins en moins le soubassement industriel et technologique ?

Enfin, le bénéfice des « produits low cost » pour le consommateur semble discutable. D'une part, parce que les gains de pouvoir d'achat ne sont pas nécessairement au rendez-vous dès lors que les stratégies d'extraversion des firmes française sont guidées aussi par un objectif de marge, comme le souligne l'économiste Mouhoud El Mouhoub ([cahier5](#)) [13] : « Certaines firmes déplacent leur production dans des pays où le coût des facteurs productifs est plus faible mais ne répercutent pas la baisse du coût de production sur le prix du produit final dans les pays de consommation ». D'autre part, la possibilité de consommer « Made in low cost » présente un intérêt limité si elle se fait au prix d'une moindre qualité des produits et si le consommateur se trouve impacté par ailleurs par le recul de l'emploi « Made in France » (dumping social et environnemental).

Plus largement, derrière la disparition d'activités et d'emplois directs, c'est tout un effet d'entraînement des activités industrielles sur le reste de l'économie qui s'est considérablement affaibli au cours des dernières décennies. En effet, les politiques de compétitivité et d'attractivité ont eu tendance à laisser dans l'angle mort un autre levier crucial pour la prospérité : l'effet multiplicateur ([cahier2](#)). À l'image du jeu de flipper, les richesses qui entrent sur le territoire peuvent se propager par effet ricochet au sein du circuit économique national/local à travers les échanges entre acteurs économiques[14].

Plus les entreprises s'approvisionnent au sein d'un écosystème de proximité et sont en mesure de répondre à une large partie des besoins du territoire, plus les habitants font le choix du made in France/local dans leurs pratiques de consommation ([cahier4](#)), plus les acteurs publics recourent à des fournisseurs et prestataires proches, et plus les richesses circulent et se démultiplient au sein de l'économie, la somme des échanges (et l'activité et l'emploi associés) se révélant supérieure à la dépense initiale. Cet effet multiplicateur est par ailleurs plus élevé dans le cas de l'industrie que dans d'autres secteurs.

À l'inverse, l'effet multiplicateur ne peut s'exercer lorsque la demande (ménages, entreprises, acteurs publics...) s'évade du territoire. En d'autres termes, la désindustrialisation et l'amplification des importations qu'elle induit constituent un manque à gagner en termes d'effet d'entraînement dès lors que « les richesses peuvent s'évader du territoire aussi vite qu'elles y sont entrées » [15].

Une empreinte environnementale elle aussi délocalisée

Dernier élément, comme le souligne dans son introduction l'étude sur « L'empreinte matérielle de l'économie » [16] publiée en 2016 sur Millénaire3, la désindustrialisation et la montée de la part des services dans la consommation des ménages ont contribué à masquer l'ampleur du métabolisme de notre économie et sa dépendance massive aux ressources du reste du monde. De fait, « les activités économiques et la consommation des ménages européens impliquent chaque année la consommation de milliards de tonnes de combustibles fossiles, minerais métalliques, minéraux, biomasse, etc. ». En raison de son niveau de consommation matérielle et de ses faibles ressources fossiles et métalliques, l'Europe est de longue date « la première région importatrice nette de ressources ». Or, avec la désindustrialisation, cette dépendance matérielle passe de plus en plus par les importations de produits manufacturés provenant des économies émergentes... ce qui revient à faire porter à d'autres la responsabilité d'acquérir, d'extraire et de transformer les ressources nécessaires à l'économie européenne, et d'en assu-

mer les impacts environnementaux associés : émissions de gaz à effet de serre, dégradation des écosystèmes, pollutions de l'air, etc.

Face à cette situation de dépendance matérielle et écologique, l'étude sur l'empreinte matérielle de l'économie publiée sur Millénaire3 soulève un questionnement prospectif. « Jusqu'ici, la colonisation puis le principe de libre-échange ont permis à l'Europe s'attribuer une part des ressources naturelles mondiales bien supérieure à son poids démographique. Mais tabler sur le fait que l'Europe continuera à s'adjuger la même part des ressources mondiales à l'avenir constitue un pari de plus en plus audacieux. Le sens de l'histoire ne conduit-il pas plutôt à envisager un avenir dans lequel les pays européens devront s'accommoder d'une part réduite d'un gâteau lui-même rétréci ? ».

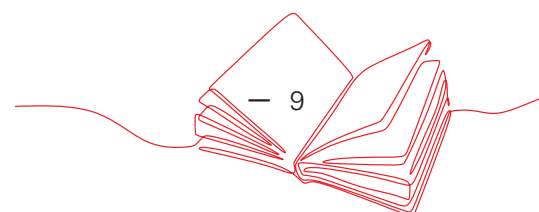
— Entre mondialisation idéalisée et autarcie fantasmée, pourquoi relocaliser

Au-delà des idéologies, se poser les bonnes questions

Au regard de la crise sanitaire actuelle, la relocalisation de la production apparaît d'abord comme un levier de souveraineté économique. Le Président de la République et son Premier Ministre l'ont exprimé à plusieurs reprises au cours des derniers mois, ainsi qu'une large part des citoyens à travers différentes enquêtes : la relocalisation doit permettre de faire en sorte que la satisfaction de certains besoins jugés essentiels dépende moins des importations pour s'appuyer davantage sur la production domestique. Et comme le suggère la toile de fond dans laquelle s'inscrit cette crise, le mouvement de relocalisation soulève non seulement un enjeu de compétitivité pour développer une alternative « Made in France/local » aux importations, mais également un enjeu de prospérité –réduire l'évasion de la demande pour générer de nouvelles activités et de nouveaux emplois et activer l'effet multiplicateur– et un enjeu de soutenabilité – assumer l'empreinte environnementale associées à nos importations.

On s'aperçoit que mettre en lumière les risques d'une interdépendance économique excessive entre pays et entre régions ne signifie pas nécessairement promouvoir l'excès inverse – la relocalisation intégrale et la fermeture aux échanges. Entre ces deux extrêmes s'ouvre un large espace permettant de définir un nouvel équilibre dans la mondialisation des échanges, sans lequel il paraît difficile d'apporter des réponses à la déstabilisation du multilatéralisme au niveau international [17].

Sur le plan intérieur, engager le débat sur la ligne de partage entre les besoins qui relèvent des marchés mondiaux et de ceux sur lesquels la France et ses territoires entendent reprendre la main à travers un réinvestissement des capacités productives semble de nature à répondre au fort sentiment d'impuissance démocratique face aux évolutions de la mondialisation [18] : sentiment de déclassement de classes populaires qui ne se sont pas remises de la désindustrialisation, décrochage de certains territoires périurbains par rapport à des territoires métropolitains qui maintiennent leur attractivité. Alors que la dynamique d'industrialisation enclenchée au sortir de la guerre s'était largement diffusée au sein du pays à la faveur de forts effets d'entraînement entre pôles urbains et territoires périphériques, cette géographie industrielle s'est progressivement disloquée avec l'accélération de l'ouverture économique du pays et de l'internationalisation des firmes françaises [19]. Cela est loin d'être anodin lorsque l'on sait que le déclin de l'emploi constitue le premier facteur explicatif de l'intensité de la mobilisation des Gilets jaunes, du niveau d'abstention et du sentiment de bien-être subjectif au niveau des communes françaises [20].



Quels besoins à satisfaire ?

« Besoins vitaux », « produits essentiels », « biens critiques »... poser la question de la relocalisation implique de porter une attention nouvelle à la demande domestique, afin de définir les besoins que la production nationale/locale doit adresser en priorité. Ceci implique de regarder de plus près les flux d'importations.

- **De quelles importations le territoire est-il le plus dépendant ?** ([cahier5](#)) L'effort de relocalisation peut se porter sur les postes de demande (différentes catégories de produits consommés) pour lesquels la part de la demande domestique satisfaite par les importations est la plus élevée. Ce taux de dépendance peut être croisé avec le poids de chaque poste de demande dans la demande totale : les enjeux ne sont pas les mêmes pour un taux de dépendance aux importations de 50 % s'il concerne un poste représentant 1 % ou 10 % de la demande totale. Dans le cas de la métropole lyonnaise, l'actualisation récente des résultats de l'étude conduite en 2016 montre que 41 % de la demande (ménages, entreprises, acteurs publics...) de biens et de services de l'aire urbaine de Lyon s'évade du territoire et donne lieu à des importations provenant du reste de la France ou de l'étranger. Au sens strict, le taux de dépendance du territoire lyonnais aux importations étrangères s'élève à 18 %. Mais il s'établit à un niveau bien supérieur pour un certain nombre de produits manufacturés : 93 % de dépendance aux importations étrangères pour les produits issus de l'extraction (dont produits pétroliers), 73 % pour les produits pharmaceutiques et à usage médical, 70 % pour les machines et équipements, 58 % pour les produits chimiques, 42 % pour les produits métallurgiques et métalliques...
- **Quelles importations représentent les gisements d'activités et d'emplois les plus importants ?** Parce que les importations constituent un révélateur de la demande locale non satisfaite ([cahier5](#)), la relocalisation représente une opportunité de développement économique. Cela incite à mettre en lumière les flux d'importations les plus importants en termes de montant en euros et de contenu en emplois. Notons cependant que les gains de la relocalisation en termes d'emplois dépendent du niveau d'automatisation-robotisation de la production. Pour la région lyonnaise, les importations manufacturières évoquées précédemment se chiffrent à plusieurs milliards d'euros, la palme revenant aux importations de machines et équipements qui s'élèvent à 12,5 Md €.
- **Quelles importations génèrent l'impact environnemental le plus important ?** ([étude sur l'empreinte matières des importations lyonnaise](#)) Face au risque de raréfaction des ressources et à l'urgence écologique, il peut sembler important de relocaliser en priorité les postes d'importation qui se révèlent les plus chargés en matières et les plus émetteurs de gaz à effet de serre. Concernant l'aire urbaine de Lyon, les importations provenant de l'étranger génèrent une empreinte matières de 69 millions de tonnes ainsi qu'une empreinte carbone de 30 millions de tonnes. Les importations manufacturières mentionnées plus haut sont également celles qui présentent la plus forte empreinte environnementale, auxquelles il convient d'ajouter les importations de produits agroalimentaires.

Plus largement, c'est la capacité à mettre en débat ce que l'on entend par besoins « essentiels », « vitaux », « critiques »... qui se trouve interrogée. Comme nous y invite Bruno Latour [21] ou Eloi Laurent [22], il s'agit de faire le tri entre « ce à quoi nous sommes attachés » et « ce dont nous sommes prêts à nous libérer », entre « l'essentiel, l'inutile et le nuisible ». En effet, réduire la dépendance aux importations, et en particulier à celles à forte empreinte environnementale, peut passer non seulement par la substitution d'une production domestique – une voi-

ture fabriquée en France à la place d'une voiture fabriquée en Chine – mais aussi, et peut-être d'abord, par une sobriété accrue au plan des consommations matérielles. C'est ce type de questionnement que se propose d'aborder le séminaire « soutenabilités » lancé par France Stratégie début 2020 [23].

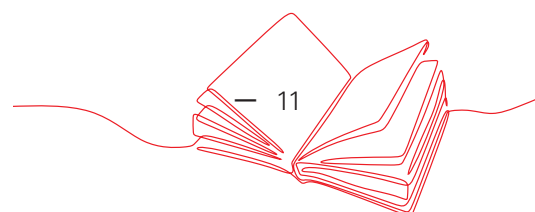
— Comment relocaliser ?

Densifier les échanges et diversifier la production

Face à l'objectif de « produire davantage en France » [24], le débat public au cours des derniers mois s'est rapidement focalisé sur une approche quelque peu étroite de la relocalisation, à savoir « le retour dans le pays d'origine d'unités de production, d'assemblage, ou de montage, antérieurement délocalisées dans les pays à faibles coûts salariaux », voire le simple « ralentissement du processus de délocalisation » [25]. Raisonnant d'abord en termes de flux d'activités, cette vision de la relocalisation débouche sur un concours de pronostics sur l'ampleur à venir des relocalisations. Mais plutôt que d'espérer l'hypothétique retour de l'usine perdue, la relocalisation peut consister à miser d'abord sur l'existant. L'étude « production locale » (cahier 5) propose deux axes de travail.

Le premier consiste à favoriser une densification des échanges entre les acteurs économiques. En effet, il ne suffit pas que l'offre et la demande soient proches géographiquement pour qu'elles se rencontrent [26]. Parce qu'elles peuvent manquer de temps, de réseau, ou d'organisation interne, les entreprises ne sont pas toujours en mesure de connaître l'ensemble des opportunités d'approvisionnement et de débouchés qui s'offrent à elles localement. De même, si les habitants affichent de plus en plus une aspiration à « consommer mieux » et « consommer plus local », il n'est pas toujours aisé pour eux d'identifier les commerces, les produits et les services apportant des solutions plus locales, qualitatives et durables à leurs besoins [27].

Le deuxième axe vise à stimuler la diversification de la production domestique. En effet, les importations actuelles reflètent sans doute des lacunes de l'offre disponible : offre inexistante, compétitivité-coût insuffisante, incapacité à fournir les volumes demandés, défaut de savoir-faire, etc. De fait, la diversification du tissu économique constitue un enjeu clé afin d'élargir et approfondir l'offre susceptible de se substituer aux biens et services aujourd'hui importés [28]. Ce processus de diversification peut passer par la création, le développement et l'implantation de nouvelles entreprises tournées vers les besoins domestiques prioritaires. Il peut aussi mettre en jeu à la capacité des entreprises existantes à réaliser des « sauts productifs », c'est à élargir l'éventail de leur offre en exploitant les parentés productives entre les produits qu'elles fabriquent aujourd'hui et ceux dont a besoin le territoire. La crise sanitaire a donné l'occasion de faire la démonstration de cet enjeu de « résilience productive » à travers les multiples exemples d'entreprises qui ont su redéployer dans l'urgence leur production pour fabriquer des masques, du gel hydroalcoolique, etc. C'est aussi ce que propose à plus long terme l'économiste Gabriel Colletis à propos de l'industrie aéronautique toulousaine, dont les perspectives semblent bouleversées par la crise [29]. Enfin, diversifier la production ne peut se résumer à proposer une copie domestique d'un produit importé, mais implique au contraire de rechercher une différenciation qualitative à travers des modèles économiques et une capacité d'innovation permettant de valoriser l'écosystème territorial (fournisseurs, services aux entreprises...), d'intégrer une part croissante de matières et d'énergies renouvelables de proximité, et de maîtriser l'ensemble des impacts environnementaux associés au cycle de vie des produits.



À quelle échelle intervenir ?

La question de la « bonne échelle » pour porter l'effort de relocalisation revient également fréquemment dans le débat public. Or plusieurs éléments donnent à penser que la relocalisation n'a de sens qu'à plusieurs échelles (local, région, France, Europe...).

Le principe de **résilience** suggère qu'un système économique sera plus robuste s'il se compose de territoires plus autonomes pour répondre à leurs besoins fondamentaux. En effet, un fonctionnement modulaire permet une redondance des fonctions qui peut s'avérer précieuse pour ralentir la propagation des perturbations.

Le principe de **solidarité** permet de réaffirmer l'importance des flux de redistribution de revenus qui s'opère entre les territoires par le biais de la fiscalité et des dépenses publiques nationales. Des territoires plus autonomes permettent de faire en sorte que les territoires touchés puissent rapidement être aidés par les territoires voisins.

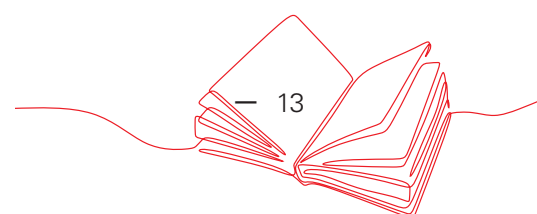
Le principe de **complémentarité** vient souligner que, si chaque territoire peut développer son autonomie productive, il ne s'agit pas pour autant de chercher à produire par lui-même tout ce dont il a besoin. Les héritages et les atouts productifs spécifiques de chaque territoire constituent une chance pour tous les autres. En d'autres termes, à la différence de l'intense compétition des territoires pour capter les richesses, la relocalisation amène plutôt à valoriser et activer leurs complémentarités productives.

On le voit, « l'enjeu de relocalisation de la production industrielle (...) met en tension les différents volets des politiques de développement économique de la métropole lyonnaise : prospection économique, animation du tissu économique (filières, secteurs, zones d'activités, etc.), soutien à l'innovation, immobilier et aménagement économiques, accompagnement des créateurs/repreneurs d'entreprise, formation des actifs, etc. » ([cahier5](#)). Chacun de ces volets peut être réinterrogé sous l'angle de la densification des échanges et de la diversification du tissu économiques. Par exemple, l'action d'animation économique revêt une importance cruciale pour activer le circuit économique local. En prise directe avec les entreprises, les pôles de compétitivité et autres clusters, mais aussi, de manière plus transversale, les « développeurs économiques », peuvent jouer un rôle de révélateur et de facilitateur des opportunités d'échanges et de diversification qui s'offrent à elles.

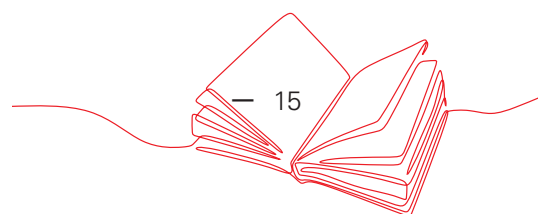
Pour autant, la voie d'une relocalisation choisie, sélective et ouverte ne va pas nécessairement de soi. Certes, le climat de tension commerciale entre les États-Unis et la Chine, auquel est venu s'ajouter la crise sanitaire, peuvent inciter les entreprises à relocaliser une partie de leur chaîne de production et d'approvisionnement. Mais les forces de rappel en faveur du statu quo sont nombreuses. Certains économistes considèrent en effet que nous serions devenus trop interdépendants pour l'être moins...[30] et que « ce qui restera vital in fine sera le pouvoir d'achat plutôt que le pouvoir de produire »[31]. De même, il n'est pas certain que les entreprises soient davantage incitées à modifier leur insertion dans les chaînes de valeur mondiales si elles se voient renflouées en cas de choc. Au total, « sans mesures fortes de politique économique, les facteurs qui ont conduit au développement des chaînes de valeur mondiales devraient ainsi largement maintenir la dépendance des économies aux approvisionnements étrangers »[32].

— Sources documentaires

- [1] Charles Michel, « Une feuille de route pour la relance - Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste », Avril 2020, https://www.consilium.europa.eu/media/43410/20200421-a-roadmap-for-recovery_fr.pdf
- [2] Boris Chabanel – Cahiers « Développer l'économie de proximité » - Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole de Lyon, 2013-2016, <https://www.millenaire3.com/dossiers/developper-l-economie-de-proximite>
 - Cahier n°1 : Croissance de l'emploi, la contribution de l'économie de proximité,2013.
 - Cahier n°2 : Articuler économie exportatrice et économie de proximité, vers un renouvellement des politiques économiques des métropoles,2013.
 - Cahier n°3 : Le ressort de la captation de revenus, consolider l'attractivité résidentielle et touristique de la métropole,2013.
 - Cahier n°4 : Le ressort de la consommation locale, prendre le virage de la nouvelle révolution commerciale et mobiliser les consommateurs,2014.
 - Cahier n°5 : Le ressort de la production locale, développer un nouveau modèle productif et encourager les échanges locaux,2016.
 - L'enjeu du circuit économique local. Des clés pour comprendre et agir (synthèse des cahiers), 2016.
- [3] Boris Chabanel – L'empreinte matérielle des importations lyonnaises. Quelles dépendances, vulnérabilités, opportunités ? – Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole de Lyon, 2017, <https://www.millenaire3.com/ressources/l-empreinte-materielle-des-importations-lyonnaises> – L'empreinte matérielle de l'économie. Quels enjeux de soutenabilité ? – Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole de Lyon, septembre 2016, <https://www.millenaire3.com/ressources/l-empreinte-materielle-de-l-economie>
- [4] Cahier n°5 : Le ressort de la production locale, op cit, <https://www.millenaire3.com/dossiers/developper-l-economie-de-proximite/developper-l-economie-de-proximite-5.-le-ressort-de-la-production-locale>
- [5] Alexandre Bourgeois et Antonin Briand – Le « made in France » : 81 % de la consommation totale des ménages, mais 36 % seulement de celle des biens manufacturés – Insee Première, n°1756, 05/06/2019.
- [6] Cahier n°5 : Le ressort de la production locale, op cit.
- [7] Isabelle Mejean, Alejandra Martinez, Elie Gerschel – How global value chains became victims of covid-19 – The European Financial Review, <https://www.europeanfinancialreview.com/how-global-value-chains-became-victims-of-covid-19/>
- [8] Elie Gerschel, Alejandra Martinez, Isabelle Mejean - Propagation des chocs dans les chaînes de valeur internationales : le cas du coronavirus – Institut des Politiques Publiques, Les notes de l'IPP n°53, mars 2020, <https://www.ipp.eu/publication/mars-2020-propagation-chocs-chaines-de-valeur-internationales-coronavirus-covid19/>
- [9] Helbing Dirk – « Globally networked risks and how to respond » – in Nature, vol.497, mai 2013.
- [10] Gabriel Colletis – Les risques de la délocalisation de la production – Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole de Lyon, entretien réalisé le 7 juillet 2013, <https://www.millenaire3.com/Interview/2013/les-risques-de-la-delocalisation-de-la-production>
- [11] Pierre Veltz – La société hyper-industrielle – Editions du Seuil, 2017
- [12] Anne-Sophie Alsif, Vincent Charlet et Clément Lesniak – La France est-elle exposée au risque protectionniste ? – La Fabrique de l'Industrie, Les Notes de La Fabrique, octobre 2019



- [13] Mouhoud El Mouhoub – Mondialisation et délocalisations des entreprises – Paris : La Découverte, 2011. – Mouhoud El Mouhoub – Déterminants, logiques et théories des relocalisations dans l'industrie et les services – in Relocalisations d'activités industrielles en France : Revue de littérature – Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME), 2013.
- [14] Boris Chabanel – Le circuit économique local, parent pauvre des stratégies métropolitaines ? – Revue en ligne Métropolitiques, 31/01/2017, <https://www.metropolitiques.eu/Le-circuit-economique-local-parent.html>
- [15] L'enjeu du circuit économique local. Des clés pour comprendre et agir (synthèse des cahiers), 2016, Millenaire3, <https://www.millenaire3.com/publications/l-enjeu-du-circuit-economique-local-des-cles-pour-comprendre-et-agir>
- [16] L'empreinte matérielle de l'économie. Quels enjeux de soutenabilité ? – Direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole de Lyon, septembre 2016, <https://www.millenaire3.com/ressources/l-empreinte-materielle-de-l-economie>
- [17] Hubert Védrine – La mondialisation à l'heure des comptes – Terra Nova, 31 mars 2020.
- [18] David Djaïz – Slow démocratie. Comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main – Allary Édition, 2019.
- [19] Laurent Davezies et Philippe Estèbe – Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? - Rapport d'étude pour le compte de l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et du PUCA, novembre 2015.
- [20] Yann Algan, Clément Malgouyres et Claudia Senik – Territoires, bien-être et politiques publiques – Les notes du conseil d'analyse économique, n° 55, Janvier 2020.
- [21] Bruno Latour – Imaginer les gestes-barrières contre le retour à la production d'avant-crise – AOC, le 30 mars 2020.
- [22] Eloi Laurent – L'essentiel, l'inutile et le nuisible – OFCE, Le blog, billets du 3, 7, 14 avril 2020
- [23] France Stratégie – Séminaire Soutenabilités. Cadrage et méthode, Février 2020.
- [24] Discours d'Emmanuel Macron lors d'un déplacement à Mulhouse, le 31 mars 2020.
- [25] Mouhoud El Mouhoub – Après le choc : relocalisations dans l'industrie, délocalisations dans les services – The Conversation, 6 avril 2020.
- [26] Cahier n°5 : Le ressort de la production locale, op cit.
- [27] Cahier n°4 – Le ressort de la consommation locale, prendre le virage de la nouvelle révolution commerciale et mobiliser les consommateurs, 2014, <https://www.millenaire3.com/ressources/developper-l-economie-de-proximite-4.-le-ressort-de-la-consommation-locale>
- [28] Cahier n°5 – Le ressort de la production locale, op cit.
- [29] Gabriel Colletis et Xavier Petrachi – L'industrie aéronautique, une activité du passé, vraiment ? – Médiacités.fr, 4 mai 2020, <https://www.mediacites.fr/forum/toulouse/2020/05/04/lindustrie-aeronautique-une-activite-du-passe-vraiment/>
- [30] Sébastien Jean – Coronavirus : il n'y a pas de « solution magique » pour relocaliser – Les Échos, le 13 mai 2020, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/industrie-lourde/coronavirus-il-ny-a-pas-de-solution-magique-pour-relocaliser-1202517>
- [31] Sarah Guillou – La dépendance aux intrants chinois et italiens des industries françaises – OFCE, Le blog, billet du 19 mars 2020, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/la-dependance-aux-intrants-chinois-et-italiens-des-industries-francaises/>
- [32] Guillaume Gaulier et Vincent Vicard – La crise actuelle ne remettra pas en cause l'existence des chaînes de production mondiales – Le Monde, le 28 avril 2020, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/28/la-crise-actuelle-ne-remettra-pas-en-cause-l-existence-des-chaines-de-production-mondiales_6037973_3232.html



WWW.

**RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR**

MILLENAIRES.

COM

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE
ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC - 69399 LYON CEDEX 03