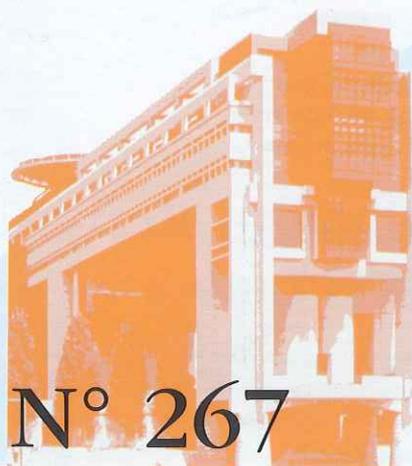




Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Les **N**otes Bleues de Bercy



N° 267

DU 1^{ER} AU 15 MARS 2004

PRIX DE VENTE : 5,50 €

**Les dispositifs de promotion
de l'investissement dans le monde**

**Le projet de dégrèvement de taxe
professionnelle au titre des investissements
nouveaux**

Plan de modernisation de l'apprentissage

Sommaire

▲ Économie

Les dispositifs de promotion de l'investissement dans le monde

La promotion des territoires et l'accueil des investissements étrangers constituent un enjeu de plus en plus important du développement local. Les agences de promotion territoriales (APT) connaissent depuis 20 ans un développement marqué. Le mouvement s'étend aujourd'hui au monde entier, tant au niveau national que sub-national. Ces organismes ont une grande diversité, par leur statut institutionnel, leurs objectifs et leur champ territorial, leurs moyens d'action et les méthodes de prospection utilisées.

Article rédigé pour les Notes Bleues de Bercy par L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et la Direction des relations économiques extérieures (DREE).

▲ Fiscalité

Le projet de dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux

Afin de libérer la capacité d'investissement des entreprises, le Président de la République a souhaité le remplacement de la taxe professionnelle par un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques.

Dans l'immédiat, pour inciter les entreprises à investir, il est proposé au Parlement que les entreprises bénéficient d'un allègement de cet impôt au titre des investissements nouveaux pendant 18 mois. (1^{er} janvier 2004 au 30 juin 2005).

À terme, le Gouvernement compte proposer le remplacement de la taxe professionnelle en tenant compte de plusieurs principes, dont celui de l'autonomie financière des collectivités locales.

▲ Économie

Plan de modernisation de l'apprentissage

En matière d'emploi des jeunes, la France connaît une situation paradoxale. D'un côté, certains secteurs ont du mal à recruter du personnel qualifié et beaucoup de dirigeants de PME peinent à trouver un reprenneur. De l'autre, de nombreux jeunes sont à la recherche d'un emploi.

Sur la base d'un Livre blanc de propositions paru en octobre 2003, le Secrétaire d'État aux PME a présenté le 25 février dernier le plan du gouvernement pour la modernisation de l'apprentissage. Il comprend quatre volets : améliorer l'image de l'apprentissage et l'orientation des jeunes vers les métiers, adapter le dispositif aux apprentis pour le rendre plus attractif, faciliter l'accueil de jeunes en apprentissage pour l'entreprise et renforcer le pilotage et le financement de l'apprentissage.

Les Notes Bleues
de Bercy

Revue d'information
du ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie.

139, rue de Bercy, Télédéc 536

75572 Paris Cedex 12

Rédaction : 01 53 18 72 86

Abonnements :

■ à la version numérique
(gratuite) :

[http://www.minefi.gouv.fr/notes_](http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/portail/sabonner.htm)
[bleues/portail/sabonner.htm](http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/portail/sabonner.htm)

■ à la version papier :

Téléphone : 01 53 18 88 15

Télécopie : 01 53 18 36 41

Tarifs : France métropolitaine 95 €

Autres destinations 125 €

La reprise d'articles dans la presse
est libre de droits, sous réserve

de la mention de la source

Les Notes Bleues de Bercy, du numéro
de la revue et de sa date de parution.

Date du dépôt légal : à parution.

N° de commission paritaire : 1550 AD

ISSN 1168-9021.

N° 267

du 1^{er} au 15 mars 2004

Les dispositifs de promotion de l'investissement dans le monde

Résumé

La promotion des territoires et l'accueil des investissements étrangers constituent un enjeu de plus en plus important du développement local. Les agences de promotion territoriales (APT) connaissent depuis 20 ans un développement marqué. Commencé en Irlande, le mouvement a ensuite touché progressivement les autres pays européens au cours des années soixante-dix et quatre-vingts pour s'étendre aujourd'hui au monde entier, tant au niveau national que sub-national.

Ces organismes ont une grande diversité, par leurs statuts institutionnels, qui sont plutôt publics, avec des éléments de mixité public/privé, leurs moyens très hétérogènes (de 1 à 10 entre les pays en développement et les pays développés), leurs champs de compétence plus ou moins larges, leurs outils d'intervention plus ou moins étendus, leurs objectifs et leur champ territorial, leurs moyens d'action et les méthodes de prospection utilisées. Aussi se pose de façon de plus en plus pressante la question de l'évaluation des politiques de promotion et de leurs moyens mis en œuvre.

Les dispositifs de promotion de l'investissement dans le monde¹

Article conjoint de l'AFII (Fabrice Hatem) et de la DREE (bureaux 5C et 5B)

L'une des conséquences majeures de la globalisation et du rôle croissant des firmes multinationales dans l'économie mondiale est le développement d'une concurrence entre territoires (pays, régions, ville,...) pour l'accueil des investissements internationalement mobiles. C'est pourquoi l'activité des agences de promotion de l'investissement a connu au cours des 20 dernières années un développement très marqué.

L'action des organismes de promotion se caractérise par un certain nombre de principes communs qui témoignent d'une évolution radicale dans la manière dont sont conçues les politiques de développement territorial : aux grandes actions de régulation macro-économiques nationale et aux politiques industrielles volontaristes, se substitue une approche plus locale et plus micro-économique de coopération avec des entreprises désormais considérées comme des partenaires, voire comme des clients du territoire concerné : les services aux investisseurs, l'aide au montage des projets, l'information sur les possibilités du territoire, l'organisation de visites et de rencontres entre acteurs extérieurs et locaux, constituent les outils de cette politique d'un type nouveau reposant davantage sur l'incitation, l'argumentation, la mise en confiance de l'investisseur, la négociation que sur la contrainte réglementaire ou l'argument d'autorité.

Cependant, ces organismes sont également caractérisés par une très grande diversité, qu'il s'agisse de leurs statuts, de leurs objectifs, de leurs domaines de compétence, de leur champ d'action géographique, de leurs moyens ou encore de leurs modes de pilotage, de coordination et d'évaluation. Une récente enquête de la DREE, qui vient compléter une veille permanente de l'AFII en ce domaine, permet de proposer un bilan de ces pratiques, dont une rétrospective historique permet de mieux comprendre la diversité².

I - Une croissance rapide et récente

L'Irlande a joué un rôle précurseur pour la mise en place de politiques d'attraction au cours des années soixante. Elle a ensuite été progressivement imitée par les autres pays européens au cours des années soixante-dix et quatre-vingts. Le mouvement s'est plus récemment étendu au reste du monde, tandis qu'un nombre croissant d'agences de promotion locales voyaient le jour au côté des agences nationales.

I-1. Un précurseur : l'Irlande

Historiquement, c'est en Irlande que l'on vit apparaître dès la fin des années cinquante la première politique explicite d'attraction des capitaux étrangers pour le développement du territoire national. Confrontées à un chômage très élevé et à la quasi-absence de tissu industriel local, les autorités irlandaises firent à cette époque le pari que l'accueil des entreprises manufacturières anglaises et américaines de main-d'œuvre permettrait d'enclencher une dynamique de développement industriel et de résorber le chômage. Elles mirent pour cela en place un dispositif de promotion dont les deux éléments les plus connus sont d'une part, l'Export Tax Relief, dispositif d'exemption fiscale destiné aux industries de transformation tournées vers l'exportation institué en 1958, et d'autre part, l'Irish Development Agency, organisme de promotion fondé en 1969 (pour un historique plus détaillé, voir l'article de Eoin O'Malley dans Storper et alii, 1998).

¹ Cet article, fruit d'une coopération entre l'AFII et la DREE, s'appuie en partie sur les résultats d'une enquête réalisée par les missions économiques dans 10 pays de l'OCDE, en liaison avec les bureaux de l'AFII et en partie sur une thèse de doctorat récemment soutenue par Fabrice Hatem, Conseiller économique à l'AFII.

² Sauf précision contraire, les analyses proposées dans ce texte concernent l'ensemble des pays du monde, avec toutefois un focus plus marqué sur les 10 pays de l'OCDE où la DREE a réalisé une enquête plus approfondie.

I-2. Premières initiatives nationales en Europe de l'ouest

Malgré ses succès réels, la politique irlandaise d'attraction fut au départ considérée par les grandes puissances industrielles européennes comme une sorte de curiosité insulaire, une pratique de pays semi-développé peu digne de servir de modèle³. Il fallut en fait attendre la fin des années soixante-dix pour les autres pays européens commencent à prendre conscience de la nécessité d'une politique de promotion/prospection et mettent en place des outils en ce sens (voir Hood et Young, 1993) : au Royaume-Uni, création de l'IBB et du COP (chargé - déjà ! - de coordonner les initiatives des agences locales) en 1977 ; création à la même date du NFIA en Hollande en 1977 ; création du SPRI au pays basque espagnol en 1980. A la même époque, le Portugal mit en place un premier dispositif qui, après de multiples réformes, aboutit à la création de l'ICEP en 1986 (voir tableau 1).

En France, la Datar se préoccupa dès le milieu des années soixante-dix d'orienter, par un mélange d'incitations financières et de pressions politiques, les investisseurs désireux de s'implanter dans notre pays vers les zones en reconversion ou en difficulté économique⁴. Mais ce n'est qu'à l'issue d'un très long processus de maturation que cette approche quelque peu autoritaire et instrumentalisatrice se transforma en une politique active de promotion et de démarchage des investisseurs au profit de l'ensemble du territoire national. Cette évolution se concrétisa notamment par la création de l'association IFN (Invest in France Network), regroupant toutes les agences de promotion françaises, en 1992.

Tableau 1
Date de création de quelques agences de promotion dans les pays développés

Nom de l'agence	Année de création
IDA (Irlande)	Courant des années soixante
Datar ¹ (France)	1969
IBB ² (Royaume-Uni)	1977
NFIA (Hollande)	1978
GWZ ³ (Bade Württemberg)	1985
IDK (Danemark)	1989
ISA (Suède)	1995
IPC (Canada)	1997

Source : PricewaterhouseCoopers, 2000

- 1 Ouverture du premier bureau à l'étranger de la DATAR : 1969 ; création d'IFN : 1992 ; création de l'AFII : 2001
- 2 Invest UK : 2000
- 3 Transformation en GWZ : 1990

I-3. Développement des initiatives locales

Initialement mise en œuvre par les seuls Etats nationaux, les politiques de promotion territoriales commencèrent au cours des années quatre-vingts à intéresser de plus en plus les collectivités locales⁵.

³ Cela est bien sûr en partie lié au fait que la mondialisation n'avait pas encore atteint à l'époque les niveaux d'aujourd'hui.

⁴ A une époque où les autorités politiques restaient encore très réservées quant à l'opportunité d'accueillir des investissements étrangers, et où ceux-ci étaient encore soumis à des procédures d'autorisation assez contraignantes.

⁵ On peut mentionner cependant le rôle pionnier de certaines régions, comme l'Alsace, avec la création de l'Adira en 1950.

Au Royaume-Uni, en Espagne, en Belgique, ce mouvement constitua l'une des expressions des revendications autonomistes de certaines régions, qui virent dans l'appel direct aux investisseurs étrangers un instrument d'autonomisation de leur politique de développement par rapport au pouvoir politique national. En Allemagne, les initiatives des Länder et des grandes municipalités apparurent plutôt comme un substitut à l'absence d'initiative du pouvoir fédéral en la matière. En France, la Loi de décentralisation de 1983 puis les lois Chevènement et Voynet de 1999 donnèrent aux collectivités locales de nouveaux moyens d'actions qu'elles concrétisèrent par la mise en place d'un nombre impressionnant d'agences locales de développement et de promotion (voir les liens avec les principales agences françaises sur le site de l'AFII www.afii.fr, et du CNER www.cner-france.com).

I-4. Extension du mouvement vers d'autres pays

Au cours des années quatre-vingt-dix, une nouvelle génération d'agences a vu le jour à travers le monde, à mesure que les pays concernés adoptèrent une politique d'ouverture aux investissements internationaux (voir tableau 2).

- *En Europe de l'Ouest*, plusieurs pays jusqu'ici peu actifs se sont récemment dotés d'organismes nationaux de promotion : la Suède, qui a créé Invest in Sweden en 1995 ; l'Allemagne, qui a mis en place depuis quelques années, au sein du ministère fédéral de l'économie fédérale, une structure beaucoup plus active que par le passé, Invest in Germany⁶ ; enfin, l'Italie, où a été créé en 1999 Sviluppo Italia, qui succède à l'institut du Mezzogiorno, dont l'action était plus orientée vers des préoccupations d'aménagement du territoire (développement du sud du pays).

- *En Europe de l'est*, la fin des régimes socialistes s'est traduite au cours des années quatre-vingt-dix par une ouverture aux investissements internationaux et la mise en place d'organismes de promotion. Même si seulement trois d'entre eux (en Hongrie, Tchéquie et Pologne) ont une forte visibilité à l'heure actuelle, il existe des organismes de ce type dans tous les pays concernés (voir tableau 2).

- *En Amérique du nord*, on note une préoccupation croissante des autorités locales des EU (villes comtés, Etats) pour l'accueil des investisseurs étrangers la mise en place d'agences ad'hoc. Au Canada, les initiatives locales sont également nombreuses, mais c'est du niveau fédéral qu'est venue la décision la plus marquante par l'importance des moyens mobilisés, avec la création de IPC en 1997.

- *En Amérique du sud*, les programmes d'ajustement structurel de la fin des années quatre-vingts ont porté notamment sur l'ouverture aux investissements étrangers. Ce mouvement s'est traduit par la mise en place d'organismes de promotion, dont la visibilité reste cependant inégale.

- *Dans les pays en développement rapide d'Asie*, et tout particulièrement en Chine, l'accueil des investissements étrangers, considéré comme l'un des outils majeurs du développement économique, est devenu une priorité nationale, entraînant une mobilisation et une implication très directe des autorités politiques⁷.

- *Au Japon et dans les pays industrialisés d'Asie*, c'est la remise en cause du modèle de développement fondé sur les exportations de produits manufacturiers et la protection du marché intérieur qui a provoqué au cours des 5 dernières années un très net mouvement d'ouverture aux capitaux étrangers. En Corée, les autorités n'ont pas eu d'autre choix que de vendre par appartements leurs *chaebols* en faillite à des repreneurs étrangers. Le KISC (Korean Investment Service Center), avec 130 personnes, fut chargé de la mise en œuvre de cette politique. Au Japon, la très grave crise de

⁶ Sans oublier, bien sûr, la très active politique de promotion menée en Allemagne de l'est mise en œuvre par la Treuhand après la réunification de 1989. Cette politique, initialement très orientée vers la vente d'entreprises publiques et le démarchage d'entreprises d'Allemagne de l'ouest, a ensuite élargi son domaine d'action vers la prospection d'investisseurs étrangers et la recherche de projets nouveaux, avec la création de IDC en 1997 (cf infra).

⁷ Avec dans certains pays, une confusion des genres entre activités personnelles et service de la collectivité

financement et de compétitivité que traverse l'économie du pays a conduit les autorités à mettre en place une politique très active de prospection des investisseurs, confiée au Jetro Investment Promotion Department, également chargé du soutien aux investisseurs japonais à l'étranger et de la mise en place de programmes de coopération « local to local ». Cette action bénéficie du soutien des 80 bureaux de représentation du Jetro à l'étranger et mobilise une équipe centrale de 40 personnes environ, dont 15 pour la seule promotion des investissements étrangers au Japon.

- Dans les pays les moins avancés, on assiste également à la mise en place progressive d'organismes de promotion prospection sur le conseil et souvent avec l'aide méthodologique des grandes institutions multilatérales (Banque mondiale/Fias, UE,...). Le Waipa (World association of Investment Promotion Agencies) fondé à l'initiative de la Cnuccd, regroupe près de 120 agences, essentiellement de niveau national, originaires pour la plupart des pays en développement⁸.

Il y donc aujourd'hui dans le monde une véritable floraison d'agences de promotion, qui gèrent un assez large champ d'activités : démarchage des investisseurs (foires, visites, séminaires, publicité, mailings,...), identification des projets, montage des offres (depuis la simple réponse aux demandes d'information jusqu'à l'ingénierie complète du projets), négociation avec les investisseurs (montant des aides, facilités fiscales ou immobilières,...), actions de développement et d'équipement territorial (mise en place de technopoles, de parcs industriels,...).

Tableau 2 : Les principales agences de promotion dans le monde et leur site Internet

Europe de l'ouest

> AT	Austrian Business Agency	http://www.aba.gv.at/english/main.asp
> BE	Invest in Belgium	Http://mineco.fgov.be/investors/why_invest_in_belgium/index
> CH	Location Switzerland	http://www.swissemb.org/ls
> DE	Invest in Germany	Http://www.invest-in-germany.de/en/
> DK	Invest in Denmark	Http://www.investindk.com/
> ES	Trade Commission of Spain	http://www.investinspain.org
> FI	Invest in Finland	Http://www.investinfinland.fi/
> GB	Invest UK	Http://www.invest.uk.com/
> GR	Invest in Greece	Http://www.invgr.com/
> IR	Ind. Dev. Agency of Ireland	http://www.idaireland.com/
> IT	Invest in Italy	http://investinitaly.com/
> LU	Invest in Luxembourg	http://www.invest-in-luxembourg.org/
> NL	Netherlands Foreign Investment Agency	http://www.nfia.com/
> NO	The Norwegian Trade Council	http://www.eksport.no/
> PT	Portuguese Trade Commission (ICEP)	http://www.portugal.org/investing/index.html
> SE	Invest in Sweden	http://www.isa.se/

Europe de l'est

> CZ	CzechInvest	http://www.czechinvest.org/
> HU	Invest in Hungary	http://www.aries.hu/invest/index.html
> LT	Lithuanian Development Agency	http://www.lda.lt/
> LV	Latvian Development Agency	http://www.lda.gov.lv/
> PL	Polish Agency for Foreign Investments in Poland	http://www.paiz.gov.pl/indexm.html
> RO	Invest Romania	http://www.investromania.ro/
> RU	Investment guide to Russia	http://www.fipc.ru/fipc/
> SI	Invest in Slovenia	http://www.investslovenia.org/
> SK	Doing business in Slovakia	http://www.slovakemb.com/business.shtml

Amérique

> BR	Brazilian Foreign Trade Association	http://www.aeb.org.br/
> CA	Invest in Canada	http://www.investincanada.org/
> MX	Invest in Mexico	http://www.ampip.org.mx/Invest.htm
> US		

Asie

> AU	Invest Australia	http://www.isr.gov.au/invest/
> KR	Korea Investment Service Center	http://www.investkorea.org/
> HK	Invest Hong Kong	http://www.investhk.gov.hk
> IN	India Trade Promotion Organisation	http://www.indiatradepromotion.com/
> JP	JETRO (Japan External Trade Organization)	http://www.jetro.org/
> SG	Singapore Trade Development Board	http://www.tdb.gov.sg/
> TW	World Trade Database	http://www.wtdb.com/information/twgen/invest.htm#1

Régions

> IT	Sviluppo Italia Mezzogiorno	http://www.sviluppoitalia.it/
> GB	Advantage West Midlands	http://www.advantagewm.co.uk/
> DK	Copenhagen Capacity	http://www.copcap.dk/
> GB	London First	http://www.london-first.co.uk/lf/default.asp
> GB	Manchester Calling	http://www.manchestercalling.com/website/index.html
> FR	Provence Promotion	http://www.investinprovence.com/

Source : AFII (Samuel Jolibois)

⁸ Voir liste des membres du Waipa sur le site www.waipa.org

II. Une grande diversité

L'ampleur du champ d'action potentiel en matière de promotion, les particularités des contextes politiques et économiques nationaux, l'héritage de l'histoire, les spécificités géographiques du pays, constituent autant de facteurs expliquant la très grande hétérogénéité des agences de promotion dans le monde. Cette diversité concerne à la fois les statuts, les objectifs, les domaines de compétence, les outils d'intervention et les moyens, enfin les modes de pilotage et d'évaluation.

II-1. Les statuts : plutôt publics, avec des éléments de mixité public/privé

Pour comprendre la diversité des statuts, il faut d'abord évoquer celle, sous-jacente, des acteurs intéressés par la promotion de l'investissement, qui peuvent *grosso modo* se diviser en trois catégories : les gouvernements nationaux, les collectivités locales et les différents types d'acteurs privés (entreprises ou associations d'entreprises).

- Les agences de promotion nationales sont, dans la plupart des cas, des organismes publics, créés en général par la loi ou par décret, financées pour la plus grande part sur fonds publics, et placés sous la tutelle d'un ministère⁹. Ces institutions sont caractérisées dans les pays développés par une assez forte autonomie, qu'il s'agisse – cas le plus fréquent – d'une entité juridique autonome (cas de l'AFII en France, de l'IDA en Irlande) ou d'une administration « de mission » au mode de fonctionnement atypique (NFIA aux Pays-Bas, UK Invest and Trade au Royaume-Uni, IPC au Canada.). L'Espagne, où la promotion des investissements est confiée à une administration classique (SGDIE), s'achemine également vers la création d'une structure plus autonome de type agence, regroupant les différents acteurs nationaux compétents (et notamment la Sepides, chargée de la promotion de sites industriels).

- Les autorités locales (région, départements, communes, etc.) ont également mis en place, comme on l'a vu plus haut, de très nombreuses agences de promotion. On peut ainsi estimer à environ 500 le nombre d'organismes de taille significative de ce type en Europe de l'ouest. Comme au niveau national, ces organismes sont pour l'essentiel, de type public (administrations de mission, ou, plus fréquemment, agences publiques autonomes). Cependant, la participation des partenaires privés, sous une forme ou sous une autre, est beaucoup plus poussée qu'au niveau national (sociétés d'économie mixte, projets co-financés, comité de pilotage stratégique, etc.)¹⁰.

- De très nombreux acteurs du secteur privé peuvent, à un titre ou un autre, s'intéresser à l'attraction des capitaux étrangers. Les Chambres de commerce peuvent souhaiter promouvoir l'ouverture internationale de leur territoire et de leurs entreprises et renforcer le tissu productif local par l'accueil de nouveaux investisseurs. Les places boursières cherchent à défendre leur image auprès des investisseurs internationaux et les inciter à investir chez elles (Paris Europlace en France). De grandes entreprises soucieuses de remédier à la fermeture de leurs sites peuvent créer des sociétés de reconversion (exemple de la Sodie d'Usinor-Sacilor). Des entreprises d'ingénierie industrielle très engagées dans la construction de sites de grande taille s'intéressent à la question de leur localisation (Technip, GSE, ...). Des offreurs et aménageurs immobiliers cherchent à promouvoir leur portefeuille foncier. Les sociétés gestionnaires de technopoles ou parcs industriels sont désireuses de voir leur site bénéficier de l'apport des nouveaux investisseurs. Enfin, il existe un très grand nombre de

⁹ Le plus souvent, du moins dans les pays développés, le ministère de l'économie, et, plus rarement, le ministère des affaires étrangères (Suède...) ou du commerce (Irlande).

¹⁰ A noter que la participation des acteurs privés est également recherchée, sous diverses formes au niveau national : composition mixte du conseil d'administration de l'AFII, présence de trois chefs d'entreprise délégués aux investissements internationaux à Invest in Germany, association du secteur privé aux activités d'ISA dans le cadre d'une démarche par projets, rôle d'orientation du « Japan investment Forum » regroupant les principales entreprises japonaises, etc.

consultants privés en localisation, soit indépendants (PLI¹¹, ...) soit filiales de grands consultants (Ernst and Young).

II-2. Les moyens

Les agences de promotion sont dotées de moyens très hétérogènes, dont la comparaison est rendue difficile par la diversité des champs d'intervention et des statuts. On peut cependant rendre compte de cette diversité par quelques exemples :

- Les agences nationales des pays en développement disposent, selon une récente enquête de la Banque mondiale, de budgets de fonctionnement (hors subventions et autres budgets d'intervention) dix fois inférieurs à ceux des pays développés : de l'ordre de 1 million de dollars en moyenne contre plus de 10 pour les seconds (très grosses agences mise à part, cf paragraphe suivant).

- Certaines agences nationales des pays développés disposent de budgets très élevés : 200 millions d'euros pour l'IDA en Irlande (avec un effectif de 300 personnes), 130 millions pour le NFIA (80 personnes), 50 pour Invest UK. Mais ces sommes incluent des budgets d'intervention comme les dépenses d'investissement dans des parcs industriels (cas de l'IDA) ou la gestion de subventions octroyées par l'Etat aux projets d'investissements régionaux (cas du NFIA).

Ces sommes peuvent donc difficilement être comparées avec les 10M€ de dotation que reçoit Invest in Japan (division du Jetro) pour couvrir des frais de publicité et divers frais d'études ou les 15 M€ de l'AFII ou de l'agence Suédoise ISA, budget affecté principalement aux frais de fonctionnement de ces organismes. Une grosse agence de promotion territoriale, comme il en existe une douzaine en France et une cinquantaine en Europe de l'ouest, peut disposer d'un budget de 2 à 3 millions de dollars, avec une équipe de 10 à 15 personnes et une ou deux représentations à l'étranger. Quant aux centaines de petites agences de promotion locales européennes, elles doivent se contenter de budgets très limités (nettement inférieurs au million d'euro) avec une équipe de 2 à 3 personnes.

L'importance globale de l'effort national de promotion et sa répartition entre les différents types d'agence sont très variables selon les pays. Ces différences s'expliquent elles-mêmes par plusieurs facteurs tels que : le niveau global de richesse du pays (les pays riches ayant davantage de moyens à consacrer à la promotion) ; sa taille (les petits pays donnant, toutes choses par ailleurs, un rôle plus important à l'organisme national) ; son degré d'homogénéité politique et/ou sa tradition plus ou moins centralisatrice (les agences locales ayant davantage d'importance dans les pays où existent des pouvoirs locaux forts et désireux d'affirmer leur autonomie face à l'Etat central) ; son degré d'ouverture internationale et la priorité donnée à l'accueil des investissements étrangers.

On peut ainsi distinguer des pays fournissant un effort élevé à la fois au niveau national et local (Royaume-Uni avec les 8 Regional Development Offices Angleterre, les grosses agences galloise irlandaise et écossaises, ...) ; ceux où l'effort national l'emporte sur le local (Pays-Bas avec le NFIA ; Irlande avec l'IDA ; Portugal avec l'ICEP ; pays de l'est avec CzechInvest, Invest in Hungary ; Japon¹⁴, ...) ; ceux où inversement, c'est l'effort régional qui l'emporte (Espagne avec les agences Catalane, Basque, Andalouse ; Belgique avec les agences Flamande et Wallone ; Allemagne et Etats-Unis¹⁵) ; enfin, ceux où l'effort reste limité à tous les niveaux (Italie, Suisse, Japon, ...).

¹¹ Qui vient d'être racheté par IBM.

¹² Y compris il est vrai, les budgets d'intervention : parcs industriels en Irlande, subventions aux Pays-Bas, ...

¹³ Les fonds totaux mobilisés au titre d'Invest in Japan sont vraisemblablement très supérieurs à 10 millions d'euros.

¹⁴ Au Japon, il n'existe pas d'organisme local de promotion des investissements, même si les communes peuvent être impliquées dans la mise en œuvre d'opérations de développement (clusters technologiques).

¹⁵ Où il n'existe aucune structure fédérale chargée de la promotion des investissements.

II-3. Les champs de compétence

Toutes les agences ont pour point commun de s'intéresser aux investissements dits « internationalement mobiles », c'est-à-dire aux projets susceptibles de s'implanter sous la même forme dans différentes localisations et impliquant donc une concurrence entre territoires d'accueil potentiels (ex : usine d'assemblage automobile). Cependant, certaines d'entre elles se cantonnent exclusivement à cette activité, tandis que d'autres s'intéressent à des domaines plus larges dont on peut citer quelques exemples :

- *Acquisitions d'entreprises locales.* Certaines agences, notamment dans les pays d'Europe de l'est, ont initialement été mises en place dans le but de vendre à des investisseurs étrangers les anciennes entreprises publiques. Mais cette mission peut décroître en importance à mesure que le stock d'actifs privatisables s'épuise. D'autre part, les agences de promotion territoriales ne sont pas bien équipées pour assurer le montage d'opérations d'acquisitions-fusions, qui réclament des compétences juridiques et financières très particulières. Aussi cantonnent-elles le plus souvent leur activité en ce domaine à une participation à la recherche de « repreneurs » pour des entreprises locales en difficulté.

- *Accords et alliances entre entreprises étrangères et locales.* Ces formes d'investissement « non capitalistiques », souples et initialement peu coûteuses sont aujourd'hui très prisées par les entreprises. Aussi, les agences de promotion sont-elles souvent sollicitées par des firmes étrangères désireuses d'identifier des partenaires dans le pays d'accueil. Certaines ont fourni des réponses originales (ex : programmes « Met the buyer » en Thaïlande ou république Tchèque pour favoriser les rencontres entre firmes étrangères implantées et sous-traitants et fournisseurs locaux). Mais leur action se limite en général à l'organisation de contacts et à la mise en place de dispositifs d'information, sans intervention majeure sur la réalisation des projets proprement dits.

- *Promotion de l'investissement des firmes nationales et locales.* Beaucoup d'organismes de promotion, surtout parmi les plus petits et/ou les plus locaux, ne sont qu'une émanation ou un service de l'agence économique chargée d'une mission beaucoup plus large de développement territorial. Cette structure s'intéresse alors, non seulement aux investissements dits « étrangers », mais également, et parfois surtout, à ceux originaire du territoire lui-même (développement dit « endogène ») ou d'autres régions du même pays.

- *Promotion du commerce extérieur.* Toujours assez proches des directions du commerce extérieur, les agences de promotion de l'investissement sont parfois regroupées avec elles au sein d'un même organisme. Ce cas est surtout fréquent dans les pays en développement, tandis que l'autonomie des agences est davantage la règle dans les pays développés (avec quelques exceptions comme au Japon). D'une manière générale, les cas de regroupements sont d'autant plus fréquents que les budgets disponibles pour les actions de promotion extérieure sont faibles.

- *Promotion des investissements financiers.* Cette activité est à la limite du domaine de compétence des agences de promotion, essentiellement orientées vers des opérations d'investissement « physiques » (construction d'une usine, etc.). Par contre, il s'agit d'une des raisons d'être principales des associations de sociétés de bourse qui cherchent à promouvoir leur place financière auprès des gestionnaires de fonds étrangers (ex : Paris Europlace,...). Des coopérations se nouent fréquemment entre ces deux types d'institutions pour l'organisation de manifestation ou d'opérations de promotion communes.

- *Accueil des compétences et ressources humaines.* Longtemps focalisée sur l'accueil des projets d'investissement, les agences tendent à s'intéresser de plus en plus à l'attraction des ressources humaines de qualité sous l'influence de plusieurs facteurs convergents : d'une part le rôle-clé de l'accueil des personnels impatriés dans la réussite des projets ; d'autre part, la mobilité internationale croissante des personnels très qualifiés (ex : chercheurs de haut niveau) pour l'accueil desquels une compétition est en train d'apparaître entre universités et centres de recherche du monde entier ; enfin, l'idée que l'arrivée de décideurs et de chercheurs étrangers constitue à terme, une condition du

développement des investissements eux-mêmes. Si les programmes concrets en ce sens restent encore limités au niveau des agences, on peut tout de même citer deux exemples concernant notre pays : d'une part, le programme « Home Sweet Home » mis en place par Provence-Promotion pour inciter les français installés à l'étranger à revenir dans la région pour y travailler et y investir ; d'autre part, les récemment annoncées dans le cadre du « plan gouvernemental pour l'attractivité » et visant à faciliter l'accueil en France des cadres impatriés, des étudiants de qualité et des chercheurs de haut niveau.

II-4. Les outils d'intervention

L'exposé officiel des missions des agences publiques de promotion fait dans la plupart des cas référence à un même « tronc commun ». Il s'agit notamment :

- 1) de promouvoir le territoire auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;
- 2) d'assurer la prospection des projets internationalement mobiles ;
- 3) de monter des propositions d'offres territoriales en réponse aux demandes des investisseurs et d'assurer la négociation avec eux ;
- 4) d'offrir aux investisseurs des services destinés à faciliter la réalisation de leur projet ;
- 5) enfin, d'assurer le suivi des entreprises déjà implantées sur le territoire.

A cette liste s'ajoutent, pour les plus grandes agences (en général celles de niveau national), deux missions supplémentaires :

- 1) Organiser la coordination entre les différents acteurs concernés pour faciliter l'accueil des investissements internationaux (organisation d'opérations conjointes de promotion, code de bonne conduite, mise en cohérence des offres territoriales des agences locales,...).
- 2) Effectuer une mission de veille sur les tendances de l'investissement international, l'attractivité territoriale et conseiller les pouvoirs politiques sur les actions à mettre en œuvre pour renforcer celle-ci.

Il est clair cependant que l'accomplissement effectif de ces différentes missions dépend des moyens qui leur sont attribués dans la réalité, et dont l'ampleur et l'affectation peuvent considérablement varier selon les agences. On peut citer quelques exemples, évidemment non exhaustifs et non exclusifs, de pratiques nationales originales témoignant d'un effort particulier dans un domaine précis :

- *Génération de projets :* Le Jetro, outre l'organisation de nombreux séminaires à l'étranger, gère des « business support centers » dans les grandes villes japonaises et dans certains pays asiatiques, où les investisseurs potentiels peuvent disposer gratuitement de services de bureaux, de services de secrétariat et accéder aux bases de données du Jetro.

- *Services aux investisseurs :* le NFIA hollandais, Invest UK et l'IDA essayent de remplir une fonction de « guichet unique » permettant à l'investisseur de disposer d'un seul interlocuteur pour l'accomplissement de toutes ses formalités administratives.

- *Suivi des investisseurs déjà implantés :* L'IDA gère en Irlande le « Programme stratégique de compétitivité » assurant un suivi des 1100 entreprises étrangères présentes dans le pays afin de les encourager à maintenir et accroître leur positions dans l'économie du pays. Il met également en œuvre un important programme d'acquisition et de mise en valeur de parc industriels.

- *Conseil au gouvernement :* l'agence suédoise ISA publie un rapport annuel sur l'attractivité du pays, où figurent des propositions de réformes législatives et réglementaires.

- *Enfin, concernant les aides,* on peut distinguer trois cas de figure :

- 1) Certains pays comme le Japon et l'Irlande ont mis en place des dispositifs financiers ou fiscaux spécifiquement dédiés aux investisseurs étrangers (fiscalité dérogatoire, aides à la formation,...). Cependant, la tendance est plutôt aujourd'hui au démantèlement de ces dispositifs (Ex : réforme de l'impôt sur les sociétés en Irlande) qui font plutôt figure d'exception que de règle.

- 2) De très nombreux pays (notamment au sein de l'union européenne) ont mis en place dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire des dispositifs d'aide régionalisées (aides à l'investissement, création de zones d'activité, fiscalité dérogatoire...), qui sont largement mobilisés pour attirer les investisseurs internationaux.
- 3) On notera enfin qu'il existe dans certains Etats américains des budgets discrétionnaires (« deal closing funds ») auxquels les agences peuvent recourir pour remporter des projets en adaptant les aides aux besoins des investisseurs (formation, infrastructures,...).

II-5. Les objectifs, le champ géographique et les problèmes de coordination

Les objectifs et les champs d'action géographiques des agences sont également très divers, ce qui induit évidemment un problème récurrent de coordination de leur action.

Les agences de promotion « publiques » ont par définition une compétence territoriale qui correspond à celle de la collectivité qui les mandate. Il peut parfois s'agir d'une ville (Dijon développement, Paris développement,...), plus souvent d'une communauté urbaine (Courly et Aderly à Lyon,...), d'un département (Isère Développement, Cahr, CAD,...) ou d'une région (ERAI, Midi-Pyrénées expansion, ADA,...), voire d'un groupe de régions (Ouest-Atlantique,...) et, bien sûr, d'un pays tout entier.

Quant à leurs objectifs, liés aux priorités politiques de leurs mandants, ils peuvent concerner, selon les cas, la création d'emploi, de valeur ajoutée et de croissance, l'apport de capitaux, de capacités de recherche, d'innovation et de savoir-faire, la création de pôles d'excellence, l'accélération des réformes structurelles, la vente de ressources locales (privatisation, parc immobilier, etc). L'objectif d'aménagement du territoire (promotion des zones en difficulté) autrefois très présent, est aujourd'hui moins souvent mis en avant, les agences préférant orienter les investisseurs potentiels vers les zones les plus attractives¹⁶.

Les organismes privés « offreurs de sites » (sociétés de reconversion, développeurs immobiliers) s'intéressent en principe moins à la mise en valeur et au développement à long terme du territoire qu'à la vente ou à la rentabilisation de leur portefeuille foncier¹⁷. Il peut alors s'agir, selon les cas, soit d'un site unique (par exemple un technopole particulier), soit d'un ensemble de sites répartis sur l'ensemble du pays, ce qui peut dans ce cas les amener à nouer des relations de coopération avec un très grand nombre d'agences territoriales.

La diversité des objectifs et des champs d'intervention se traduit, dans la plupart des pays, par un problème de coordination plus ou moins bien résolu selon les cas d'espèce. Dans les pays très décentralisés, l'agence nationale dispose en général de peu de pouvoirs de tutelle ou de pilotage, la coordination dépendant alors de la bonne volonté des autorités locales. Dans certains cas, l'existence d'une revendication autonomiste régionale peut compliquer les choses¹⁸. Par contre, dans des pays plus homogènes ou plus centralisés, l'agence nationale dispose d'un pouvoir plus important. Par exemple, l'IDA, placée au centre du système irlandais, y joue un rôle de « coordination » qui s'apparente plutôt à une « planification » des actions des différents acteurs locaux. En Suède, l'ISA a mis en place des dispositifs de coopération par « projet » avec les différents partenaires locaux et privés, dont la mise en œuvre est d'ailleurs facilitée par la configuration géographique particulière du pays (7 bassins d'emplois à la fois très spécialisés et très isolés les uns des autres). Enfin, il existe dans certains grands pays (France, Royaume-Uni), des dispositifs formels visant à coordonner les actions de

¹⁶ On notera à ce sujet la bicéphalité allemande, avec, d'une part, l'agence Invest in Germany active sur l'ensemble du pays et, d'autre part, l'Industrial Development Council, créé en 1997 (et donc héritière de la Treuhand) et chargée des Länders issus de la réunification.

¹⁷ Même si l'objectif de « remédiation » à la fermeture d'un établissement est important dans le cas des sociétés de reconversion

¹⁸ Dans certains pays, des agences puissantes ont été mises en place par des régions bénéficiant ou cherchant à bénéficier d'une très large autonomie (Catalogne et Pays basque en Espagne, Agences Flamande et Wallonne en Belgique, Invest in Scotland et Welsh Development au Royaume-Uni).

promotion et le traitement des projets (Committee on Overseas Promotion au RU ; en France, convention AFII/agences locales et Comité d'orientation stratégique des projets étrangers).

Conclusion : le problème de l'évaluation

Les espoirs placés dans les politiques de promotion et les moyens croissants qui leurs sont affectés conduit à poser de façon de plus en plus pressante la question de leur évaluation. Or cette évaluation, est en même temps difficile à réaliser techniquement, comme celle de tout les dispositifs publics dont l'action n'est que l'un des déterminants de la décision finale des acteurs économiques. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les dispositifs d'évaluation des politiques de promotion restent aujourd'hui embryonnaires dans la plupart des pays. D'après une étude de la Cnuced (Cnuced, 2002), seulement une agence sur quatre disposerait d'un outil d'évaluation formalisé¹⁹.

Parmi les pratiques les plus élaborées et transparentes, on peut citer les cas suédois et danois. Le système instauré en 1999 prévoit qu'un conseil d'évaluation (audit committee) évalue chaque investissement auquel ISA a concrètement contribué. L'objectif est de fixer des notes en fonction des critères suivants : poids de l'investissement (capital, emplois,...) ; type d'implantation (nouvelle, acquisition,...) ; type d'investissement (production, R&D,...) ; transfert technologique (renforcement des centres de compétence du pays,...) ; critère géographique (l'endroit de l'investissement,...) ; degré d'implication d'ISA dans le projet d'investissement. Ces résultats sont disponibles sur le site Internet de l'ISA. Au Danemark, un comité indépendant évalue chaque année les recettes fiscales supplémentaires générées par les projets dans lesquels Invest in Denmark a joué un rôle actif. Ces recettes sont alors comparées au coût budgétaire de l'organisme pour juger de l'efficacité de son action.

D'autres approches sont moins formalisées et/ou moins transparentes : publication de rapports d'activité très complets (IDA) ; audits réalisés avec ou sans l'aide de consultants externes (Invest in Germany est audité par KPMG ; Le PIC canadien fait l'objet d'une évaluation interne confidentielle portant notamment sur le taux de succès effectif des projets) ; enquête de satisfaction auprès des entreprises « clientes » (Invest UK, résultats non publiés) ; fixation d'objectifs annuels explicites dont il est possible de vérifier la réalisation ex post (le Jetro affiche pour objectif de repérer chaque année 100 nouveaux investisseurs et d'aider à 100 investissements nouveaux).

Des réflexions et des échanges d'expérience sont actuellement en cours sur ces questions au niveau international et notamment au sein de l'OCDE. Cet enjeu concerne également la France, où un effort de gestion des politiques publiques par la performance est actuellement mis en œuvre, dans le cadre de la préparation de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances).

Bibliographie

- Cnuced, 2002, *The world of investment promotion at a glance*, Advisory Studies n°17, Genève
- Hood N., Young S., 1993, "Inward investment policy in the European community in the 90's", *Transnational Corporations* Vol 2, n°2, août
- Miroux A., Andrews Johnson K., 2002, *Investment promotion : towards best practices*, ronéo, FIAS, mai 2002
- Morisset J., 2003, *Is investment promotion effective at attracting FDI ?*, WAIPA VIIIth annual conference, Genève, 22-24 janv.
- PriceWaterhouseCoopers, 2000, *Comparative assessment of inward investment practices of 8 investment promotion agencies*, ronéo, décembre.
- Storper M., Thomadakis S., Tispouri L., 1998, *Latecomers in the global economy*, Routledge
- ¹⁹ Sur un échantillon d'environ 500 agences nationales et locales du monde entier.

Les autres liens

L'Agence française pour les investissements internationaux - NBB 229 (1^{er} -15 mai 2002)
http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb229/229_afi.htm

Les décisions d'investissement étranger en France - NBB 238 (1^{er} - 15 octobre 2002)
http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb238/238_ldi.htm

Bilan 2002 des résultats d'investissement en France
http://www.afii.fr/France/Newsroom/Reports/2002/?p=results_2002&l=fr

Rapport 2002 (en anglais) de World Association of Investment Promotion Agencies
<http://www.waipa.org/pdf/WAIPA%20Annual%20Report%202002.pdf>

Les sites utiles

AFII (Agence française pour les investissements internationaux)
<http://www.afii.fr/France/?l=fr>

WAIPA (World Association of Investment Promotion Agencies)
<http://www.waipa.org>

CNER (Conseil National des Économies régionales)
<http://www.cner-france.com/>