

**INVESTISSEMENT INTERNATIONAL
ET
POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ**

Par Fabrice Hatem

- 1^{er} mars 2004 -

AVANT-PROPOS

(à rédiger)

PREFACE

Sous une forme à la fois claire et rigoureuse – un équilibre difficile – Fabrice Hatem nous introduit à une vision nouvelle de la promotion des investissements étrangers. Le thème est d'une grande actualité car tous les pays de la planète sans exception font de l'attraction des implantations des firmes étrangères une priorité de leur politique industrielle. Il est attendu des investissements directs à l'étranger (IDE) à la fois la création d'emplois accompagnée de programmes de formation, des capitaux financiers stables (par opposition à la volatilité des investissements financiers), de la technologie, non seulement au niveau des techniques de production mais aussi dans la gestion des firmes, un accès au marché mondial favorisant les exportations, une augmentation de la valeur ajoutée, une stimulation de la concurrence poussant les entreprises locales à se moderniser et à abandonner leur situation de rente... En bref, les gains en attractivité vont de pair avec les gains de compétitivité. La vieille formule du Président de General Motors peut désormais s'énoncer « Ce qui est bon pour Toyota est bon pour les Etats-Unis » ou encore, ce qui tarde cependant à se réaliser jusqu'à présent : « Ce qui est bon pour General Motors est bon pour le Japon ».

Dans chaque pays, des agences de promotion des investissements (API) ont été créées. La France a désormais la sienne avec la création récente de « l'Agence française des investissements internationaux ». À côté de ces agences dont le statut est généralement public, il existe dans la majorité des pays une foule d'autres intervenants dans le domaine de la promotion : les chambres de commerce et d'industrie, les agences régionales de développement, les banques d'investissement, les agences de consultants, les grands groupes industriels qui désirent atténuer les conséquences sociales de leur abandon de sites importants à la suite de leur restructuration - y compris leur délocalisation à l'étranger. En effet, il ne faut pas oublier que parallèlement au mouvement des investissements étrangers entrants il existe aussi un mouvement des investissements nationaux sortants. Dans les pays de la triade, toute politique d'attractivité doit avoir deux faces : attirer des firmes étrangères et aussi retenir les firmes nationales. Cet équilibre est crucial si l'objectif est d'éviter ou de freiner la désindustrialisation, tout en s'inscrivant dans une nouvelle division internationale du travail.

L'ouvrage de Fabrice Hatem s'adresse en priorité à la constellation des acteurs de la promotion, mais compte tenu de l'importance majeure du phénomène qui se confond largement avec celui de la mondialisation, il concerne aussi « l'honnête homme ». De façon assez surprenante, contrastant avec l'importance du sujet, la littérature économique sur la promotion des investissements étrangers demeure encore très limitée. L'intérêt de son ouvrage s'appuie sur la double compétence de son auteur, de théoricien chargé de cours à l'université Paris-Dauphine et de praticien responsable des études à l'AFII. Sa contribution est donc largement originale. Son apport central est d'introduire le cadre du marché pour faire l'économie politique de la promotion. Il découle de ce point de vue méthodologique un certain nombre de conséquences de première importance. En premier lieu, Fabrice Hatem réfute la pertinence de la référence habituelle à la notion de flux d'investissement direct pour évaluer l'importance du nouveau marché. À l'investissement direct, il préfère la notion de projet. Du même coup, l'analyse passe d'une optique de flux à une optique de stock. Cette novation est bienvenue car l'optique des flux (ou de la balance des paiements) a le gros inconvénient de mal saisir la réalité du phénomène. D'une part, elle ne retient que les opérations correspondant à une prise de participation d'au moins 10% du capital social de l'entreprise locale. Or, il existe une masse de projets qui échappent à ce critère car ils sont financés par des apports en capitaux qui ne passent pas par des entrées comme l'utilisation du cash-flow des filiales ou les emprunts locaux auprès de banques locales ou l'appel au marché boursier. En outre, il existe de très nombreuses joint-ventures – entre autres en Afrique du

Nord – qui sont conclues entre des partenaires de nationalités différentes sans que qu’elles entraînent des entrées de capitaux importantes. L’apport étranger est constitué par des technologies, du savoir-faire dans le cadre de contrats de sous-traitance, de gestion ou de rachat. L’apport en capital financier peut être faible, voire inexistant et, néanmoins, la firme étrangère dispose d’un pouvoir de contrôle sur la gestion de la firme locale et peut s’approprier une partie de ses résultats. Ces nouvelles formes d’investissement sont celles qui vont se développer le plus rapidement dans le futur avec l’accélération des stratégies d’externalisation des grandes firmes, avec la multiplication des « firmes-réseau » et des réseaux de firmes. L’approche proposée par l’auteur a l’avantage de saisir ces opérations. A cette offre de projets correspond une demande de sites d’implantation de la part des firmes. La notion de projet permet de saisir la nécessaire articulation entre la stratégie des firmes et les caractéristiques des territoires où l’implantation est envisagée. Les investissements sont à la recherche d’avantages spécifiques que peuvent leur apporter les territoires sur lesquels ils sont implantés. Si les territoires ont besoin des entreprises pour développer l’activité, les firmes ont besoin des territoires pour asseoir leur compétitivité. C’est à ce point de l’analyse que Fabrice Hatem apporte un nouvel éclairage. Le rôle des agences de promotion en tous genres est d’abord (mais pas exclusivement) de répondre à cette demande des firmes par une offre de sites sur un territoire donné qui n’est pas forcément délimité par des frontières politiques. Car l’abandon de la référence à la notion d’investissement direct va s’accompagner de l’abandon de la notion d’État-nation. L’auteur se livre à une rigoureuse déconstruction de cette conception traditionnelle pour montrer qu’elle n’est plus opératoire dans la logique de la mondialisation. Celle de territoire doit lui être substituée. Ce qui entraîne un changement de la dénomination des agences de promotion qui ne sont plus des agences de promotion des investissements mais des agences de promotion des territoires. Ces derniers ne se confondent pas avec les espaces nationaux : ils peuvent les déborder ou, plus souvent, n’en constituent qu’une fraction. En fait, leurs contours sont le résultat de la constitution de ce que F. Hatem appelle les « gouvernements locaux ». Pour nous, ils pourraient être assimilés à la collectivité formée par les *stakeholders* du projet potentiel. Ce sont ces derniers qui vont avoir la responsabilité de démontrer à la firme que la meilleure localisation pour son projet se trouve sur leur territoire, étude de benchmarking sur les sites concurrents à l’appui. Il en découle une nécessaire prise en compte de la pluralité des niveaux géographiques d’analyse et d’action, du local au régional et au national, voire parfois même jusqu’au continental qui implique de nouvelles formes d’articulation entre les divers échelons du politique. Pluralité que l’on retrouve dans l’organisation des entreprises avec une certaine distribution des responsabilités entre les filiales, les lignes de produit et le groupe tout entier. Il ne reste plus qu’à trouver une situation d’équilibre pour que la transaction ait lieu. Il s’agit de la troisième étape de l’analyse proposée par l’auteur : celle de l’équilibre du marché des projets.

A un moment donné, il existe une offre et une demande de projets, une offre et une demande de sites. Il peut s’agir de projets industriels ou de projets dans les services ou l’agro-business, etc.. Cette offre de projets portée par les firmes est à la recherche de sites d’implantation : greenfield, brownfield, fusion/acquisition, clusters... à l’intérieur de territoires. La décision d’implantation sera prise quand le prix du site sera égal ou inférieur au profit escompté du projet.

Sans remettre en cause la pertinence de l’analyse proposée par F. Hatem qui rompt, répétons-le avec les approches existantes trop exclusivement empiriques, il faut néanmoins mentionner quelques difficultés dont l’auteur est souvent conscient mais qu’il ne pousse peut être pas au bout de la logique qu’il a lui-même définie.

En premier lieu, l’approche en termes d’équilibre est par nature statique et pourrait renforcer une idée reçue, fautive mais largement répandue dans les pays receveurs. Pour ces derniers, la concurrence entre les territoires qui est une conséquence indiscutable de la mondialisation et de la grande mobilité des projets (les investissements mobiles sont au cœur de l’analyse de

l'auteur) répond à une logique de jeu à somme nulle : tout investissement dans le pays A est une perte pour le pays B. A titre d'illustration, les pays du Maghreb ont très peur des conséquences négatives de l'ouverture des PECO sur le marché des projets. Pour qu'un tel raisonnement soit valide, il est nécessaire de faire au moins deux hypothèses préalables. D'une part, qu'il existe stock limité de projets et, d'autre part, que tous les territoires se trouvent sur la même courbe d'indifférence des investisseurs. C'est rarement le cas. Ce qui commande en grande partie l'offre de projets, c'est l'existence d'opportunités d'investissement rentables. Par ailleurs, les préférences territoriales des investisseurs sont fonction de leur stratégie : une stratégie dominante de marché n'oriente pas un projet vers les mêmes territoires qu'une stratégie de minimisation du coût des ressources (terre, matières premières, travail).

En second lieu, tout en étant d'accord avec l'approche en termes de projets, il faut remarquer que les projets des firmes ne sont pas tous bouclés et prêts à être localisés sur le site le plus rentable. Souvent, le projet est configuré en fin de course, en fonction des opportunités locales : de l'offre d'entreprises à reprendre, des programmes de privatisation, des incitations offertes à un projet greenfield, des caractéristiques de la consommation locale, de l'offre de main d'œuvre, etc. Il n'est pas impossible d'imaginer que l'agence ou d'autres intermédiaires pourraient aider l'investisseur à définir plus précisément son projet, au départ d'abord, mais aussi, ensuite, quelque temps après une première implantation. Ce dernier point est important car les extensions occupent une place non négligeable dans le total des projets ; l'*after-care* devrait donc constituer une composante cruciale des techniques de promotion. Plus encore, la politique de promotion des investissements dont F. Hatem démontre qu'elle ne devrait pas viser les seuls investissements en provenance de l'étranger, ne saurait non plus se limiter à la publicité des atouts existants sur le territoire. Elle devrait s'inscrire dans une programmation du développement industriel du territoire et donc s'appuyer sur la construction d'une attractivité croissante et non pas figée afin de permettre une permanente adaptation et un accroissement continu de la compétitivité du territoire dans l'économie globalisée.

Cette remarque pose une question plus centrale, celle de la fixation des objectifs assignés aux agences de promotion des investissements. Dans de nombreux cas, l'emploi est ciblé de manière systématique. Il est permis de se demander si une perspective plus large, intégrant la qualité de l'emploi créé ou conservé, les compétences maîtrisées ou les infrastructures mises en place, ne serait pas justifiée. Cette question renvoie en définitive à celle du type des projets que doivent rechercher les agences de promotion, entre ceux qui sont déjà envisagés par les entreprises et ceux dont serait attendu un effet multiplicateur sur l'économie locale.

En troisième lieu, la détermination du prix d'équilibre est délicate. L'évaluation de la rentabilité du projet n'est pas celle qui présente le plus de difficulté et l'auteur développe fort bien les méthodes du « business plan ». En revanche, l'évaluation du coût du site pour le territoire ou, plutôt, pour le « gouvernement local » est particulièrement complexe. La question centrale qui n'est pas assez développée par l'auteur, nous semble-t-il, est celle des incitations. Elles revêtent des formes multiples allant de la prise en charge des infrastructures à des exonérations fiscales en passant par des programmes spécifiques de formation de la main d'œuvre et des rabais sur le prix de terrains. La question centrale est celle de l'évaluation coût/avantage de ces incitations par le gouvernement local. Dans quelle mesure le total des aides ne dépasse-t-il pas la contribution du projet ? Le point est rendu encore plus difficile par la prise en compte de la concurrence entre les territoires et par le jeu des investisseurs mobiles entre plusieurs sites qui ont pour résultat global d'engendrer des surenchères de la part des « gouvernements locaux ». Dans certains cas, un projet peut rapporter moins qu'il ne coûte à la collectivité. Cette perte pour les finances publiques sera d'autant moins justifiée que la stratégie de l'investisseur était de s'implanter sur le territoire (ou le site) de toute façon. Car son choix final dans ce cas de figure qui est loin d'être isolé, est déterminé non pas par les avantages de la localisation du territoire mais par les menaces

que font peser sur lui les décisions de localisation de ses concurrents. Sur des marchés de caractère oligopolistique, il est en effet préférable d'être le « first comer ».

Enfin, dernier commentaire critique, l'approche par le marché souffre d'un « économicisme » certain. La rationalité économique prime en dernière instance. Il existe cependant, dans le processus de prise de décision de la firme, un certain nombre de pré-requis à caractère socio-politique¹. Au premier rang de ceux-ci, il faut placer l'absence ou la faiblesse du risque, du risque politique principalement. Dans les craintes déjà citées des « gouvernements locaux » du Maghreb, cette dimension est centrale et elle peut malheureusement annuler ou, à tout le moins réduire, les efforts faits pour la promotion du territoire.

Nous tenons à souligner que ces quelques réserves résultent largement du caractère très stimulant de la lecture de l'ouvrage de F. Hatem qui ouvre de multiples horizons nouveaux où l'envie est forte de s'engouffrer. Elles tiennent peut être aussi à la prise de position de l'auteur, dès le départ, qui a consisté à privilégier la définition d'instruments de veille qui seraient mis à la disposition des agences de promotion des territoires sur celle des techniques de prospection et de ciblage des investisseurs. En fin de compte, la question se pose de savoir si cette option ne traduit pas en fin de compte l'orientation même de l'AFII, placée au centre d'une constellation d'opérateurs et de promoteurs qui agissent peut-être trop souvent sans avoir une connaissance approfondie de l'univers des projets et, aussi, ce qui est plus problématique, de leur offre d'avantages de localisation, offre conçue dans l'optique de l'attractivité des territoires pour les investisseurs étrangers.

Michel Delapierre et Charles-Albert Michalet

¹ Voir C.A. Michalet, *La séduction des Nations*, Economica, 1998

INTRODUCTION GENERALE

L'essor des firmes multinationales, acteurs majeurs de la globalisation, se traduit par la mise en place de réseaux d'échange intenses et multiformes, par delà des frontières nationales de plus en plus perméables, entre les différents pôles d'activité économique de la planète. Pour ceux-ci, la capacité à attirer les projets des firmes – elles-mêmes à la recherche des localisations les plus favorables – constitue désormais un enjeu fondamental de développement. Une compétition pour l'accueil des investissements mobiles est donc apparue entre ces pôles d'activité, ou plutôt entre les gouvernements locaux dont ils constituent l'espace d'action politique.

Ceux-ci mettent en effet en place des politiques de promotion territoriales, avec une très grande diversité de moyens, d'objectifs, de structures, de modes d'intervention et d'organisation. Face à ce foisonnement un peu désordonné, on peut chercher à définir les « bonnes pratiques » garantissant l'efficacité de ces politiques. L'analyse du fonctionnement du « marché » de l'investissement mobile - représenté comme la rencontre d'une demande de sites par les entreprises et d'une offre de sites par les développeurs - fait alors apparaître que l'intervention publique n'est justifiée que sous des conditions assez restrictives. En particulier, les ambiguïtés de la notion de « territoire », produit d'une partition spatiale à caractère plus politique qu'économique, se traduit par un risque permanent de duplication ou de surenchère - et donc de gaspillage de fonds publics - entre des actions menées par des agences de promotion actives sur les mêmes espaces géographiques.

La mise en place de dispositifs de pilotage stratégique rigoureux constitue dans ces conditions une exigence fondamentale. Fixer des objectifs clairs, délimiter les champs d'intervention, choisir les modes d'action privilégiés, coordonner l'action des agences intervenant sur les mêmes espaces, affecter les moyens en fonction d'une hiérarchie explicite des priorités par segment de marché, et surtout évaluer à intervalles réguliers l'efficacité de l'action menée, constituent en effet des conditions incontournables pour garantir un bon rapport coût-efficacité de ces politiques. Or, les défaillances des outils actuels de recueil et d'analyse de l'information sur les différentes composantes du « marché » de l'investissement mobile représentent en la matière un obstacle majeur. De nouveaux outils de marketing territorial, mieux adaptés aux besoins des agences, doivent donc être mis en place dans trois domaines principaux : les comportements des clients, le marché des projets, l'offre des territoires.

Concernant la « clientèle », la diversité du monde des firmes multinationales ne permet pas de raisonner sur un modèle de comportement unique. Il est donc nécessaire de regrouper ces acteurs en quelques catégories à peu près homogènes du point de vue de leurs motivations, de leurs stratégies, de leurs processus de décision, et donc des modes d'intervention possibles des agences. Le degré d'internationalisation de la firme, son mode d'organisation interne (entreprise intégrée autonome ou groupe fédératif) et bien sûr le domaine d'activité dans lequel elle opère, constituent à cet égard des critères de segmentation au fort pouvoir discriminant.

Mais, pour donner une utilité concrète à ces approches conceptuelles, il importe de développer à partir de celles-ci des instruments pratiques de mesure et d'analyse bien adaptés aux besoins des agences. Nous décrivons ici deux démarches visant à satisfaire cet objectif, et mises en œuvre dans le cadre de l'Agence française pour les investissements internationaux : d'une part, un système global de veille sur les stratégies des firmes multinationales, reposant essentiellement sur des enquêtes d'intention réalisées auprès de leurs dirigeants, et permettant d'anticiper les grandes tendances à moyen terme de l'investissement international ; d'autre part, une méthode d'analyse des différents segments du « marché » des projets dits « mobiles », mettant en perspective les forces et les faiblesses de l'offre territoriale par rapport aux orientations de la demande (stratégie d'internationalisation des firmes, critères de

localisation spécifiques, etc.) pour cette catégorie particulière de projets. Les résultats ainsi obtenus sont présentés et détaillés à travers plusieurs exemples.

Concernant les « projets », on doit tout d'abord noter que les firmes ont la possibilité de mettre en œuvre une très grande variété de modalités de développement international. Plusieurs critères de segmentation peuvent être utilisés pour regrouper celles-ci en catégories à peu près homogènes : opérations faisant appel ou non à un investissement en capital, investissements de création de capacité ou d'acquisition, projets mobiles (c'est-à-dire impliquant une compétition entre plusieurs sites d'accueil potentiels) ou captifs, opération d'extension ou de désengagement, etc. Il importe pour les agences de définir, au sein de ces différentes catégories, leur champ d'intervention, qui peut éventuellement aller au-delà des projets « mobiles » qui constituent leur domaine d'activité traditionnel. Pour agir efficacement auprès des firmes, elles doivent également comprendre la nature des processus de décision mis en œuvre, qui peuvent présenter des spécificités importantes en fonction du type de projet concerné.

Mais les outils de mesure de ces différents « marchés de projet » restent aujourd'hui encore très déficients, notamment en ce qui concerne les investissements « mobiles ». Pour remédier à ces lacunes, de nouveaux instruments d'observation sont progressivement développés, dont on fournit quelques exemples. Ainsi, la base de données développée en collaboration avec Ernst and Young permet de dresser un premier panorama du marché européen de l'investissement internationalement mobile. La part croissante des pays de l'Est pour l'accueil des projets de production manufacturière, mais également la taille importante et le dynamisme des « marchés » des fonctions tertiaires et des activités à haute technologie, où la domination des pays d'Europe occidentale n'est pas encore ébranlée, constituent quelques-uns des principaux enseignements de cet exercice.

Concernant enfin l'offre territoriale, l'analyse de la notion d'attractivité passe nécessairement par celle des critères de localisation utilisés par les investisseurs. Or, ces critères sont à la fois très hétérogènes (par leur champ géographique, par leur caractère plus ou moins quantifiable...) et très dépendants du type de projet concerné. Ceci nous conduit à distinguer trois définitions possibles de l'attractivité, par ordre de généralité décroissante. Au niveau global ou « macro », elle pourra se définir comme l'existence sur le territoire d'une offre compétitive de ressources élémentaires et d'un climat d'affaires favorable ; au niveau sectoriel ou « méso », comme la capacité d'offrir un environnement attractif pour l'accueil d'un type d'activité particulier, fondée sur les spécificités du territoire concerné (notion de « pôle de compétitivité » ou de « cluster »). Enfin, au niveau « micro », l'attractivité se définira comme la capacité à proposer, pour un projet donné, l'« offre complexe de facteurs » (site et ressources) la plus compétitive par rapport aux besoins de l'entreprise investisseuse. Des outils de mesure spécifiques sont proposés dans chacun de ces trois domaines.

L'application de ces différentes méthodes d'analyse au cas français permet de dessiner l'image d'un pays doté de nombreux atouts (qualité de la main-d'œuvre, infrastructures, position géographique) qui permettent à notre pays de bien se positionner pour l'attraction d'une très large gamme d'activités, allant des industries de main-d'œuvre aux hautes technologies. De ce fait, nos performances en termes d'accueil des investissements mobiles sont loin d'être médiocres. La France souffre cependant de quelques handicaps, comme un problème d'image lié aux spécificités de son mode d'organisation collectif (fiscalité élevée finançant de très nombreux services publics...), ou encore la taille parfois trop réduite ou degré d'intégration trop limité de nos meilleurs « pôles de compétence » locaux. Mais, à condition de mieux valoriser ses points forts et de remédier à ses faiblesses, notre pays est tout à fait en mesure de constituer un pôle d'attraction majeur dans la grande zone européenne de prospérité partagée qui prend forme aujourd'hui.

CHAPITRE 1

LE NOUVEAU CONTEXTE ET SES ENJEUX

Le mouvement de globalisation – c'est-à-dire l'intensification des échanges de toutes natures entre les différentes régions du monde –, constitue une tendance ancienne, mais qui s'est brutalement accélérée aux cours des trente dernières années. Elle a pour corollaire un rôle croissant des firmes multinationales, qui cherchent à tirer parti des avantages - ressources ou marchés - offerts par les différents pays d'implantation potentiels en y développant leur présence de manière sélective. À travers leurs choix de localisation et la gestion de leurs réseaux transnationaux, elles contribuent ainsi à l'établissement d'un tissu de relations de compétition/coopération de plus en plus dense entre des zones économiques parfois très éloignées les unes des autres. Ce mouvement a des conséquences profondes et multiples sur la problématique du développement local.

Tout d'abord, l'éventail des opportunités et des menaces d'origine externe concernant un territoire donné se trouve considérablement accru par son ouverture croissante aux échanges de produits et de facteurs de production - investissements internationaux notamment -, devenus beaucoup plus mobiles que par le passé. La dynamique du développement local devient dans ces conditions fortement dépendante des conditions d'insertion du territoire dans la division mondiale - ou, a minima, continentale - du travail.

D'autre part, le rôle de la dimension spatiale comme fondement des relations d'échange entre acteurs change de nature. Si les obstacles liés à la distance tendent à diminuer, la proximité géographique reste par contre un facteur déterminant pour la mise en œuvre de relations de coopération et la création d'externalités positives, comme en témoigne la vitalité des grandes agglomérations urbaines ou des districts industriels. Cependant, ces relations de proximité ne sont plus, comme le passé, imposées par l'ordre des choses mais choisies par les acteurs à travers leurs décisions de localisation.

Ces évolutions rendent nécessaire une profonde mutation dans les formes d'action publique. Celles-ci, en effet, peuvent de moins en moins reposer sur la mise en œuvre autoritaire de politiques régaliennes, dont l'impact réel est amoindri par les possibilités nouvelles de mobilité inter-territoriale ouvertes aux entreprises. De ce fait, cette action publique doit davantage s'appuyer sur des relations de partenariat et de coopération avec les acteurs privés. Le développement des politiques de promotion et d'accueil des investissements étrangers constitue un exemple caractéristique de cette nouvelle approche.

Mais, en même temps que ces nouvelles formes de politiques de développement prennent de l'ampleur, le cadre territorial dans lequel elles s'exercent perd quelque peu de son évidence. La cohérence économique des espaces nationaux se trouve en effet mise à mal à la fois par l'ouverture des frontières et la mondialisation des échanges et par le mouvement de décentralisation politique et le transfert concomitant de prérogatives et de moyens d'actions de l'État vers les collectivités locales. Or, celles-ci exercent leur action sur des territoires définis en fonction de logiques politico-institutionnelles qui coïncident parfois mal avec les réalités géographiques et spatiales de l'économie.

Cette ambiguïté de la notion de « territoire » - dont le contenu est en fait plus institutionnel qu'économique – fait qu'elle ne peut, selon nous, être utilisée sans précautions pour décrire les formes nouvelles de compétition nées de la globalisation, et tout particulièrement celles liées à l'attraction des investissements géographiquement mobiles. Nous proposons donc de réinterpréter ces mécanismes à travers une analyse de jeux d'acteurs intégrant la dimension

spatiale. Les gouvernements locaux (coalitions d'acteurs spatialement proches) et les entreprises (coalitions d'acteurs en réseaux) peuvent en effet nouer entre eux des relations de conflits ou d'alliance dont la configuration varie en fonction de la nature des enjeux. C'est notamment le cas en ce qui concerne les projets de développement des entreprises, qui généreront selon les cas, des relations d'indifférence, de partenariat ou de conflits, entre firmes et gouvernements d'une part, et entre plusieurs gouvernements locaux, d'autre part. Dans un cas particulier, celui des investissements dits « internationalement mobiles », la dynamique des jeux d'acteurs pourra entraîner l'apparition d'un conflit entre plusieurs gouvernements locaux désireux de nouer la même coopération avec l'entreprise, c'est-à-dire d'attirer son projet sur le territoire où ils exercent leurs prérogatives.

Dans quelle mesure cette compétition entre gouvernements locaux pour l'accueil des investissements peut-elle être formalisée à travers le paradigme du marché ? Les quelques réflexions proposées au dernier paragraphe de ce chapitre montreront que les structures d'un tel « marché de l'investissement mobile », s'il existe, s'éloignent de toute manière fortement des hypothèses de la concurrence pure et parfaite.

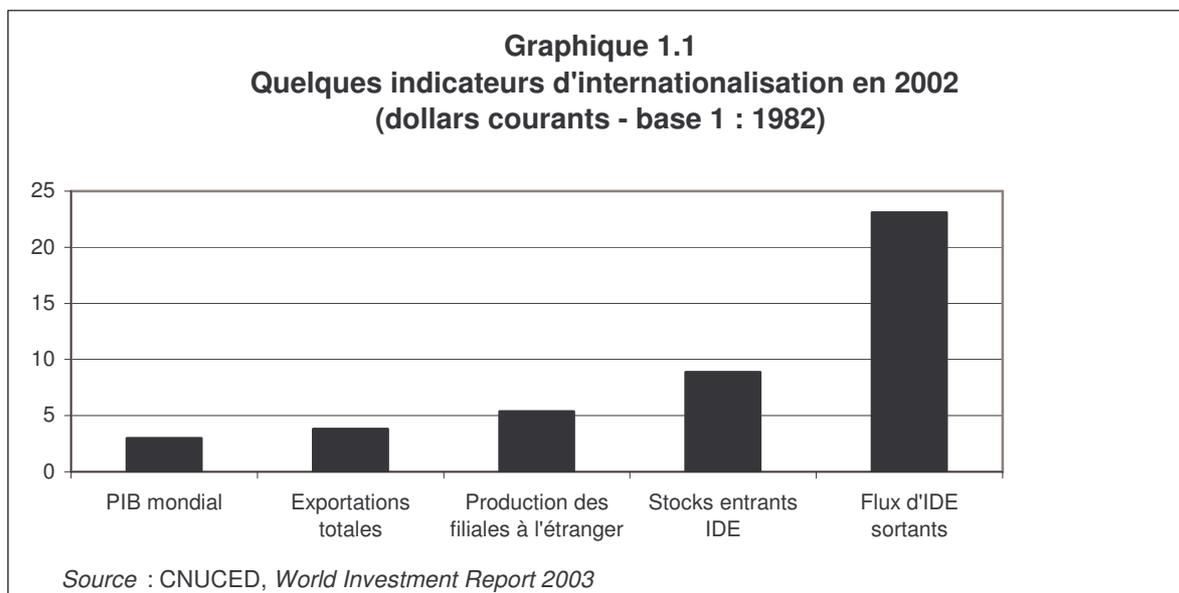
1. GLOBALISATION ET NOUVEAUX ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

11. Firmes multinationales et territoires

111. Approfondissement de l'intégration économique mondiale

Depuis une quinzaine d'années, les termes de « mondialisation » ou de « globalisation » sont couramment utilisés pour désigner l'intensification des flux d'échanges de toutes natures – produits et services, hommes, capitaux, technologies – entre les différentes zones de la planète. Il ne s'agit pas là d'un phénomène entièrement nouveau, mais de la manifestation contemporaine d'une tendance historique longue, intimement liée à la dynamique du capitalisme, et marquée par des cycles successifs d'expansion et de repli. Par exemple, la forte progression des échanges entre 1850 et 1914 avait conduit à cette date à un niveau d'ouverture des économies occidentales très élevé, qui n'a de nouveau été dépassé, selon les critères les plus usuels (flux de commerce ou d'investissement rapportés au PIB notamment), qu'au cours des années 1970. Puis les crises des années 1930 et la seconde guerre mondiale entraînèrent un repli autarcique des économies nationales. L'intégration redémarra au cours des années 1950 sous la forme notamment d'un développement très rapide du commerce international, suivi à partir de la fin des années 1970 d'une expansion accélérée des flux d'investissement productifs et financiers internationaux (graphique 1.1) (pour un historique détaillé, voir (CGP, 1992 ; Michalet, 2002)).

La nouveauté des vingt dernières années tient à la fois à la forte accélération du mouvement, à la variété accrue de ses formes et à l'évolution qualitative de son contenu. La mondialisation contemporaine constitue en effet un *phénomène multidimensionnel dont les nombreuses composantes entrent en interaction et se renforcent mutuellement pour affaiblir l'obstacle constitué par les distances géographiques et les frontières nationales au développement des échanges* (voir OCDE, 2002b).



Dans le domaine du droit commercial, l'évolution la plus marquante des dernières décennies est le démantèlement progressif des obstacles juridiques et réglementaires au développement de la concurrence et des échanges internationaux. Les accords commerciaux multilatéraux négociés dans le cadre du GATT puis de l'OMC ont permis un abaissement des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce de biens et de services. Des zones de libre-échange régionales ont été mises en place en Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord, et dans une moindre mesure en Amérique latine et Asie du Sud-Est. Dans la plupart des pays, les réglementations nationales ont évolué dans le sens d'une libéralisation en matière de flux de capitaux et d'investissements directs, d'accueil des firmes étrangères, de privatisation et d'introduction de la concurrence dans des activités jusque-là administrées. La mise en place de règles juridiques internationales en matière de respect du droit de la concurrence et de règlement des litiges, aussi bien au niveau multilatéral (OMC...) que régional (Direction de la concurrence de l'UE) ou bilatéral (conventions bilatérales de protection de l'investissement) a apporté une sécurité juridique accrue aux acteurs de la mondialisation.

Les évolutions technologiques ont permis pour leur part de réduire considérablement les obstacles liés à la distance. La capacité, la rapidité et la fiabilité des moyens de transports internationaux progressent régulièrement, tandis que leurs prix sont orientés à la baisse. La mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information, en permettant le transport de quantité croissante de données de toutes natures, facilite la gestion de réseaux et/ou d'opérations couvrant des aires géographiques très larges.

On observe en conséquence une ouverture historiquement inégalée des espaces nationaux aux flux d'échange de toute nature : exportations de biens et services, flux de capitaux financiers et d'investissements directs, migrations de populations, transferts de technologies et de savoir-faire. Ces différentes évolutions entrent en interaction et se renforcent mutuellement. Ainsi, l'implantation physique d'une firme dans un pays étranger peut-elle se traduire à la fois par des flux d'investissement internationaux, des transferts de technologie et un accroissement des échanges de biens et services.

112. Firmes multinationales et investissement international

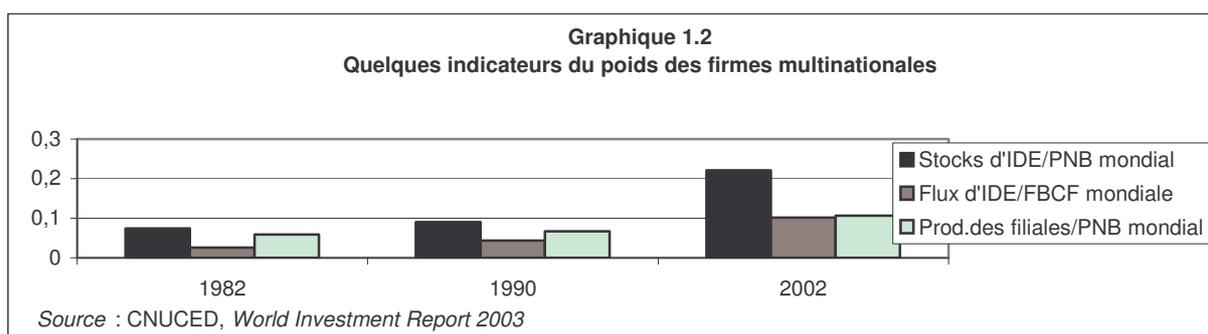
Cette intégration économique multidimensionnelle a pour corollaire un rôle croissant des firmes multinationales, c'est-à-dire d'entreprises ou de groupes possédant au moins une filiale dans un pays étranger. Accès à des ressources rares, réduction des coûts de production, prise de position sur des marchés étrangers de grande taille ou en croissance rapide : quelles qu'en

soient les motivations, le mouvement de multinationalisation des firmes a constitué l'une des tendances les plus marquantes de ces 50 dernières années. Peu répandu dans les années 1950, ce statut s'est progressivement étendu à un nombre croissant d'entreprises, au point que l'on peut aujourd'hui parler d'une véritable banalisation. D'après le *World Investment Report 2002*, on dénombrait en effet près de 70 000 firmes multinationales en 2001, contre 40 000 au milieu des années 1990 et seulement 7 000 au début des années 1960 (CNUCED, 2002).

Les stratégies d'internationalisation ont en effet été mises en œuvre dans un nombre croissant de secteurs d'activité et pour des entreprises de taille de plus en plus modeste. Limité il y a quelques dizaines d'années à quelques secteurs manufacturiers (électronique, chimie-pharmacie, automobile notamment) et à des firmes d'origine nord-américaine et dans une moindre mesure européenne, le mouvement s'est aujourd'hui étendu à l'ensemble des activités économiques et concerne de nombreuses entreprises d'origine asiatique, tandis que le rôle des firmes européennes y est devenu dominant (cf. chapitre 3).

Le poids des multinationales dans l'économie mondiale s'est en conséquence considérablement accru, jusqu'à atteindre des niveaux très élevés, quel que soit l'indicateur retenu. On estime par exemple qu'en 2000, les firmes multinationales réalisaient près de 25 % du PIB mondial (dont 10 % à l'étranger) et les deux tiers du commerce mondial, dont la moitié sous forme d'échanges intra-firme (voir CNUCED, 2001, et graphique 1.2). De plus, la forte présence des multinationales dans les secteurs à haute technologie signifie qu'elles jouent un rôle déterminant dans l'innovation industrielle et sa diffusion internationale. Plus de 75 % des dépenses mondiales des entreprises en recherche-développement sont par exemple effectuées par les firmes multinationales. Dans de nombreux cas, elles ont mis en place des réseaux internationalement coordonnés de distribution, de production, voire de recherche.

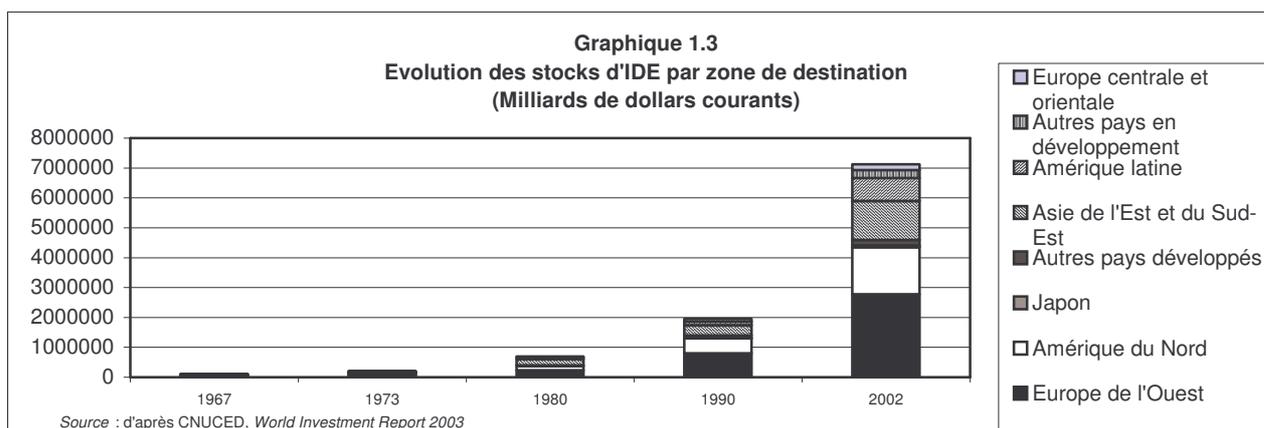
Enfin, les opportunités nouvelles offertes par l'ouverture des marchés et des économies nationales et le rôle de la concurrence oligopolistique décident chaque jour de nouvelles firmes à franchir à leur tour le pas de la multinationalisation. Hier encore exceptionnel et réservé à des firmes de très grande taille, le statut de « firme multinationale » est de ce fait en train de se banaliser, touchant un nombre croissant de firmes de taille moyenne. Cette tendance semble devoir se poursuivre durablement, même si l'on a observé depuis 2001 un ralentissement des flux d'IDE, lié notamment au recul des fusions-acquisitions internationales, à la réduction des flux de privatisation et à la récession qui a frappé l'économie américaine en 2001-2002.



Comme on le verra au chapitre 4, les firmes disposent d'une palette très large de modalités de développement international : exportations, alliances et accords, cessions de licences, etc. Cependant, le recours à l'investissement international constitue, par définition, un outil privilégié de la multinationalisation, puisque c'est lui qui permet d'acquérir des droits de propriété sur des entreprises étrangères ou de créer des filiales à l'étranger. Il est donc logique que les flux et les stocks mondiaux d'investissements directs aient connu au cours des 20 dernières années une croissance extrêmement rapide (moins cependant que les investissements de portefeuille). Les pays touchés par ce mouvement – c'est-à-dire

aujourd'hui l'écrasante majorité du monde - voient donc régulièrement s'accroître la part des firmes multinationales étrangères dans la production, l'emploi ou l'investissement local.

Le mouvement de globalisation se caractérise également par une extension du champ géographique concerné. Par exemple, les entrées d'investissements directs concernent un nombre croissant de pays et, à l'intérieur de ceux-ci, de régions. Même si les pays développés et notamment l'Europe de l'Ouest restent encore, de très loin, les premières zones d'accueil, on observe de ce fait une forte progression des entrées d'IDE dans les pays émergents d'Asie et d'Europe centrale au cours des 10 dernières années (graphique 1.3). Et les pays encore relativement peu touchés par ces flux, comme dans les zones « Afrique » et « Asie de l'ouest », courent un risque de marginalisation accrue dans l'économie mondiale.



113. Les nouveaux enjeux de développement local²

Ce renforcement du rôle des firmes multinationales, à travers notamment l'essor des flux d'IDE, entraîne un véritable basculement qualitatif dans la manière de concevoir les enjeux du développement local, que l'on pourrait résumer par une formule lapidaire : les firmes ont besoin des territoires et les territoires ont besoin des firmes. D'une part, les groupes multinationaux cherchent à tirer parti des avantages très divers offerts par les différentes régions du monde en optimisant la structure spatiale de leurs activités et en s'implantant là où elles espèrent trouver les meilleures ressources ; d'autre part, les gouvernements locaux cherchent à s'appuyer sur les entreprises – notamment multinationales –, à travers leurs investissements et les transferts de technologies associés, pour atteindre leurs objectifs de croissance ou d'emploi. Ce double mouvement a plusieurs conséquences majeures :

² Par « local », on entendra ici tout ensemble d'activités économiques et humaines situées à l'intérieur des limites d'un territoire donné, quelles qu'en soient les dimensions : petite commune rurale, région, pays...

Encadré 1.1

Globalisation et économie de réseaux

Le mouvement d'intégration de l'espace économique mondial a pour corollaire une transformation de ses structures, à travers la formation d'une économie de réseaux entre pôles spécialisés qui se substitue à l'ancienne économie d'îlots semi-autarcique.

Loin de se traduire par une répartition plus homogène des activités dans l'espace, la globalisation s'accompagne en effet d'une concentration accrue des activités et des populations sur des zones restreintes (pôles urbains, districts industriels) reliées entre elles par des réseaux d'échanges de capacité croissante, à travers lesquels transitent des flux croissants de toutes natures (biens et services, capitaux, hommes, savoirs).

Bien sûr, direz-vous, il existe depuis longtemps des villes reliées par des routes. Mais la globalisation s'accompagne d'un basculement dans la nature des relations liées entre ces pôles d'activité et leur environnement externe. Dans un passé pas si lointain, la ville entretenait des relations d'osmose très fortes avec son milieu rural proche : échange de matières premières et de produits agricoles contre des services et des produits artisanaux. Les relations avec les autres villes, sans être inexistantes, restaient limitées, cantonnées à l'exportation/importation d'un nombre limité de produits spécialisés. Aujourd'hui, le schéma s'est inversé : le lien entre la ville et son environnement rural proche s'est affaibli, tandis que les échanges entre pôles urbains se sont intensifiés jusqu'à devenir le principal déterminant de l'activité économique locale. On passe en quelque sorte d'une économie d'îlots isolés et semi-autarciques à une économie de réseaux dont les différents pôles sont reliés par de fortes relations de complémentarité et de compétition.

Cette évolution a un certain nombre de conséquences majeures sur la manière dont les acteurs économiques s'organisent, coopèrent entre eux, et organisent l'espace par la localisation de leurs activités. Dans l'économie dite « d'îlots », des relations de coopération quasiment organiques, construites dans la durée, unissent entre eux des acteurs aux rôles bien définis : producteurs de soie de l'Ardèche, fileurs de la Drôme, soyeux lyonnais. Un peu plus tard, l'essor industriel se confond avec l'histoire de dynasties familiales fortement identifiées avec leur ville d'origine et entretenant des liens étroits avec le reste de la société locale (élus, fournisseurs, salariés) : Schneider au Creusot, Michelin à Clermont-Ferrand, Ford à Detroit, Merrioux à Lyon. Dans l'économie de « réseaux », au contraire, ces liens organiques traditionnels s'affaiblissent à mesure que l'horizon des firmes s'élargit au-delà de leur berceau d'origine. À l'inverse, des entreprises extérieures nouvelles peuvent venir s'implanter dans le pôle urbain, attirées par le marché, les compétences locales, etc.

Désormais, la dynamique de développement de ce pôle ne va plus être déterminée par des facteurs exclusivement « endogènes » (la richesse des terres, etc.), mais par son insertion plus ou moins réussie dans les réseaux d'échanges auxquels il est intégré de manière de plus en plus étroite. Cette insertion s'effectue à travers divers mécanismes complémentaires : spécialisation du pôle sur des activités en croissance, établissement de relations de coopération efficaces entre les acteurs locaux, développement des infrastructures et formation, création d'un climat favorable aux affaires, accueil de nouveaux investisseurs et de main-d'œuvre immigrée attirés par le dynamisme local, etc. Bien entendu, ces conditions seront plus ou moins bien réunies selon les pôles, conduisant à des dynamiques plus ou moins bien orientées. L'enjeu des politiques locales de développement consiste alors à créer les conditions les plus favorables à l'enclenchement et à l'entretien de cette dynamique, notamment à travers l'accueil des investissements exogènes.

- Plus que jamais auparavant, les perspectives de développement d'un territoire donné dépendent de décisions, d'événements et de tendances extérieurs à celui-ci ou qui se manifestent sur une échelle géographique dépassant ses frontières. En quelques années, les décisions de localisation des firmes multinationales peuvent par exemple vider un territoire de ses activités traditionnelles, y permettre l'essor d'activités nouvelles, accroître ou réduire son degré de spécialisation et, in fine, accélérer ou ralentir fortement son rythme de développement. En conséquence, le champ des opportunités et des menaces s'accroît considérablement, tandis que les échelles de temps tendent à se réduire.

- La nature des relations entre l'entreprise et l'espace géographique se modifie. D'une part, les fidélités « naturelles » entre firmes et territoires s'atténuent à mesure que l'horizon spatial des entreprises s'élargit. Mais, à l'inverse, le rôle de la proximité spatiale dans l'organisation des activités économiques, loin de décroître, semble se renforcer, par exemple pour favoriser les coopérations techniques et les échanges d'informations et de savoirs nécessaires à l'innovation.

- Dans ce nouveau contexte, les formes d'action publiques sont amenées à évoluer. La création d'un environnement favorable aux affaires, à l'investissement et à l'innovation, en partenariat avec tous les acteurs locaux, constitue l'un des axes fondamentaux de cette nouvelle approche en rupture avec des formes d'intervention plus autoritaires et centralisées.

- L'exercice de ces politiques est cependant compliqué par les ambiguïtés affectant la notion de « territoire », dont l'intelligibilité « économique » est brouillée par les mouvements simultanés de globalisation et de décentralisation politique. La porosité croissante des frontières, l'atténuation des obstacles liés à la distance affaiblissent en effet certains cadres de cohérence traditionnels, comme les espaces économiques nationaux. Simultanément, le mouvement de décentralisation politique se traduit par l'émergence d'un grand nombre de pouvoirs locaux dont les domaines d'action se chevauchent et/ou se superposent en fonction d'une logique institutionnelle qui n'a parfois qu'un rapport lointain avec les réalités de l'économie géographique.

- Enfin, un réseau très dense et complexe de relations de coopération/compétition entre territoires - ou plutôt entre acteurs situés sur des territoires différents - se met en place sous l'influence des firmes multinationales. Celles-ci contribuent en effet puissamment, à travers l'affectation géographique de leurs ressources et l'organisation de leurs réseaux transnationaux, à intégrer, hiérarchiser et spécialiser les territoires au sein de l'économie « globalisée ». D'une part, elles organisent, à l'intérieur de leurs propres réseaux, une forme de coopération entre acteurs situés sur des territoires distincts. D'autre part, elles peuvent mettre en compétition des acteurs situés sur des territoires différents pour la localisation de leurs activités. Nous analyserons à la fin de ce chapitre la nature de cette concurrence, à travers une approche en termes de jeux d'acteurs, suivie par une tentative de formalisation du « marché » de l'investissement internationalement mobile.

12. Nouvelles opportunités, nouvelles menaces pour le développement local

La mobilité accrue des facteurs de production – tout particulièrement, mais pas seulement, le capital productif – se traduit par un accroissement du degré de dépendance du territoire par rapport à des décisions, des tendances ou des incertitudes externes, ouvrant ainsi un champ accru d'opportunités et de menaces en matière de développement local.

121. Une mobilité accrue des facteurs de production

Au niveau local, la globalisation se traduit tout d'abord par une ouverture accrue aux flux croisés de toutes natures avec l'extérieur, notamment en ce qui concerne les facteurs de production :

- *Ouverture croissante aux échanges commerciaux.* Une part croissante des biens et des services produits sur un territoire donné est destinée à être vendue à l'extérieur de ses frontières. Le niveau d'activité de ce territoire est donc plus que jamais sensible à ses « exportations », c'est-à-dire à des décisions d'achat prises par des acteurs extérieurs, en fonction de facteurs très divers : conjoncture économique mondiale ou régionale, évolution de la compétitivité des produits provenant de territoires concurrents, optimisation des plans de charge à l'intérieur des réseaux de production des firmes transnationales...

- *Ouverture croissante aux flux technologiques.* Une part croissante des activités menées à bien sur le « territoire » utilise des savoirs, des technologies conçus ailleurs dans le monde. À l'inverse, les innovations réalisées sur un territoire donné, si elles sont couronnées de succès, trouveront des applications nombreuses à l'extérieur de celui-ci. En conséquence, la « globalisation » de la technologie signifie qu'une innovation réalisée en un lieu donné a potentiellement des conséquences importantes sur la compétitivité de toutes les entreprises et sur l'avenir de tous les sites impliqués dans la même activité, quelle que soit leur localisation dans le monde.

- *Ouverture croissante aux flux de population.* Une part significative de la population active d'un territoire donné dispose désormais d'un horizon professionnel et personnel qui dépasse les limites de celui-ci : cadres dirigeants expatriés, populations migrantes, détenteurs de diplômes d'universités étrangères, etc. Cette mobilité accrue du « facteur travail » signifie que le lieu de l'activité professionnelle résulte davantage qu'autrefois d'un choix personnel, ce qui modifie la nature du lien de « fidélité » unissant les hommes et les territoires sur lesquels ils vivent et produisent (passage d'un lien imposé, exclusif et durable à un lien choisi, non exclusif et réversible). En conséquence, la structure des qualifications présentes sur un territoire donné peut être sensiblement modifiée, en un laps de temps relativement court, par l'afflux ou le départ de certaines catégories de populations actives.

- *Ouverture croissante aux flux financiers.* Une part croissante de l'épargne réalisée sur un territoire donné est susceptible d'être investie à l'extérieur de celui-ci. À l'inverse, une part croissante des ressources financières disponibles sur le territoire résulte d'une épargne réalisée ailleurs dans le monde. Cela signifie qu'en fonction de facteurs largement extérieurs au territoire (capacité d'épargne mondiale, perspectives de rentabilité des investissements dans d'autres territoires, décisions d'affectation géographique des actifs par les investisseurs financiers internationaux...), celui-ci peut se trouver confronté à des situations de surabondance ou au contraire de pénurie financière.

- *Enfin, ouverture croissante aux flux d'investissements physiques.* Une part croissante des investissements réalisés par les firmes originaires d'un territoire donné est effectuée à l'extérieur de celui-ci. À l'inverse, les firmes d'origine extérieure réalisent une part croissante

de l'investissement effectué dans ce territoire. Ces décisions de localisation sont dictées par des facteurs dont l'horizon dépasse largement l'échelle du territoire en question : optimisation des réseaux de production transnationaux, accès à des marchés de la taille d'un continent, etc. Elles peuvent avoir des conséquences majeures et rapides sur le tissu productif : délocalisations d'activités vers des zones plus attractives (Arthuis, 1993), mais aussi, à l'inverse, accueil d'investissements exogènes permettant de remédier aux défaillances de l'industrie locale. Ceci entraîne l'apparition d'une forme nouvelle de concurrence pour l'accueil des investissements internationalement mobiles (CGP, 1992). Si ce dernier élément constitue le sujet central de cet ouvrage, il ne peut être convenablement compris et analysé que s'il est replacé dans le contexte plus large des tendances précédentes, avec lesquelles il entretient des interactions étroites.

122. Diversité des trajectoires de développement local

Quelles sont les conséquences potentielles de la mobilité accrue du facteur capital pour le développement local ? Faut-il s'attendre à une convergence naturelle des niveaux de développement sous l'influence bienfaisante de mécanismes de marché permettant une allocation optimale des facteurs de production ? Faut-il au contraire craindre des mécanismes cumulatifs d'enrichissement des zones les mieux dotées et de marginalisation des territoires moins « attractifs » conduisant à une aggravation des inégalités ? Quelles sont les marges de manœuvre ouvertes aux politiques publiques pour tirer le meilleur parti de ces tendances ?

Les débats sur ce thème ont longtemps été posés dans des termes traditionnels opposant une ligne de pensée libérale insistant sur l'optimalité des mécanismes de marché, et une approche que nous qualifierons de radicale, insistant sur les risques d'inégalités cumulatives nées de ces mêmes mécanismes (Voir une revue bibliographique plus complète dans Cuneo-Hatem, 1994).

Optimalité accrue et convergence des trajectoires territoriales. Cette approche, dont la filiation intellectuelle remonte à l'analyse néo-classique du commerce international, consiste, schématiquement, à analyser la mobilité croissante du capital comme résultant de l'affaiblissement d'obstacles divers (barrières réglementaires, techniques, asymétries informationnelles...) qui s'opposaient jusque-là à ce phénomène. La disparition de ces imperfections de marché ne peut donc que contribuer, dans cette optique, à rapprocher l'équilibre de l'optimum en rendant possible une meilleure affectation géographique d'un facteur de production : le capital. D'où à la fois une accélération de la croissance globale et une convergence des niveaux de productivité locaux. Les premières analyses de Mundell (1957), montrant que la mobilité du capital rend inutile le commerce, s'inscrivent dans cette lignée. C'est également le cas de Barro et Sala-I-Martin, qui montrent, à partir d'un modèle d'échange d'inspiration néoclassique, que l'introduction d'une hypothèse de mobilité du facteur capital permet une convergence progressive des niveaux de productivité et de revenus par tête (Barro, Sala-i-Martin, 1990).

Polarisation sur les zones bien dotées et risques d'accroissement des inégalités. La seconde approche, idéologiquement plus critique des mécanismes de marché, insiste au contraire sur les risques de polarisation cumulative des activités sur les zones les mieux dotées en « facteurs fixes », aggravant ainsi les déséquilibres au détriment des zones moins favorisées, et conduisant à de fortes polarisations entre territoires riches et délaissés. Ainsi, Blanchard et Katz (1992) montrent que l'existence d'hétérogénéités durables dans les facteurs « fixes » (travail, technologies...) peut non seulement freiner la convergence des niveaux de production par tête, mais aussi déboucher dans certains cas sur des situations où l'inégalité est plus forte que dans un modèle à capitaux fixes. D'autres approches, liées notamment à l'école de la croissance endogène, insistent sur le risque de polarisation des investissements mobiles sur les régions les mieux dotées en infrastructures et en équipements publics, aggravant ainsi

les déséquilibres antérieurs au détriment des régions les moins développées. Ceci conduit certains auteurs comme Carroué (2002) à affirmer que la mondialisation, loin de contribuer à une convergence des niveaux de développement locaux, conduit à intégrer les territoires dans un système hiérarchisé en fonction du rôle qui leur est dévolu au sein des réseaux des multinationales, tandis que certains territoires délaissés sont durablement marginalisés. D'où de fortes polarisations entre régions riches et pauvres, y compris à l'intérieur même des pays.

L'examen des faits ne permet apparemment pas de trancher sans nuances entre ces deux visions opposées. Certains travaux statistiques semblent plutôt suggérer que l'intégration économique s'accompagne d'une réduction de l'amplitude inter-régionale des productivités par tête à l'intérieur des zones concernées : rattrapage du Sud des États-Unis par rapport au Nord-Est (Crandall, 1993), des régions du sud de l'union européenne vis-à-vis de celles du nord (Cunéo-Hatem, 1994). Le principal mécanisme à l'œuvre pour expliquer ces évolutions tiendrait à un phénomène de « déversement » à partir de régions plus anciennement industrialisées vers des zones à plus faibles coûts ou à croissance plus rapide du marché.

D'autres travaux mettent plutôt en lumière des phénomènes de spécialisation conduisant à la concentration de certaines activités dans les zones dites « centrales » tandis que les régions dites « périphériques » accueillent les industries de main-d'œuvre. Une étude réalisée en 2000 pour la commission européenne (Midelfart-Knarvit, 2000) montre par exemple l'ampleur des transformations qui ont affecté au cours des quinze dernières années la localisation des activités économiques au sein du continent européen : concentration d'industries à maturité sur un nombre plus réduit de sites à la suite d'une contraction de leurs activités, délocalisation des industries de main-d'œuvre vers les pays de la périphérie, forte expansion des industries « high tech » dans des pays nouveaux comme l'Irlande ou la Finlande.

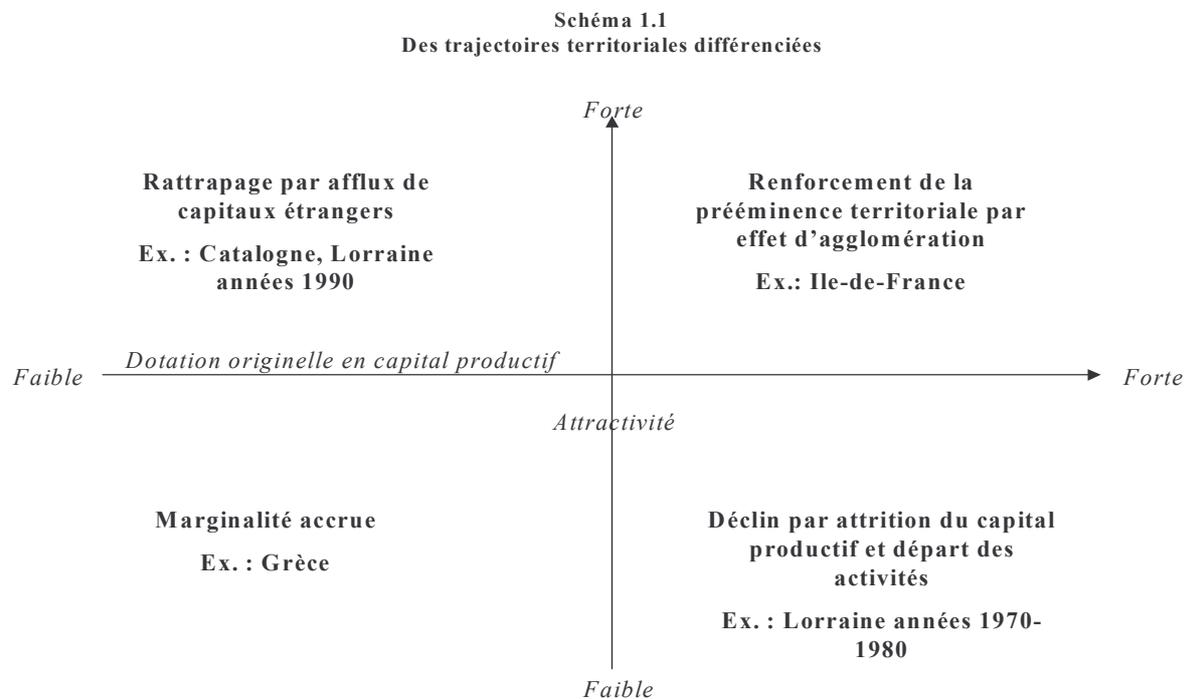
Cette littérature empirique met en lumière la grande diversité des trajectoires de développement local rendues possibles par l'intégration des marchés, la mobilité accrue des facteurs et le mouvement accéléré et multiforme de relocalisation géographique des activités qui en a résulté. On a par exemple assisté en Europe de l'Ouest, au cours des années 1980, au renforcement de la prééminence de certaines régions (Ile-de-France...), tandis que d'autres voyaient leur position initialement bonne se dégrader (Lorraine...), réussissaient un rattrapage spectaculaire (Catalogne...) ou aggravaient encore leur retard originel (Grèce...). (Hatem/Cunéo, 1994).

Ces trajectoires contrastées laissent penser que les mécanismes apparemment opposés de polarisation et d'homogénéisation spatiale décrits plus haut pourraient être *simultanément* à l'œuvre : d'une part, réaffectation du capital au profit de territoires jusque-là négligés, mais présentant de bonnes caractéristiques en termes d'attractivité, pouvant contribuer à une réduction de l'amplitude des performances territoriales et à une homogénéisation de l'espace économique ; d'autre part, polarisation sélective des activités sur des zones particulièrement bien dotées, pouvant conduire à un mouvement auto-entretenu de différenciation et de hiérarchisation des territoires³. Ces deux mouvements aux conséquences contraires, mais largement complémentaires, peuvent d'ailleurs se produire simultanément à différentes échelles territoriales - entre pays, entre régions d'un même pays, entre villes d'une même

³ Un nouveau courant théorique, désigné par le terme de « nouvelle économie géographique », tente aujourd'hui d'analyser les mécanismes complexes conduisant à l'apparition d'effets d'agglomération et/ou de spécialisation spatiale dans le cadre d'économies intégrées (encadré 1.2). Cette approche s'appuie à la fois sur l'analyse des comportements de localisation spatiale des firmes, des caractéristiques d'ensemble du marché (coûts de transaction, mobilité des facteurs et produits), des caractéristiques comparées des différentes régions qui le constituent (dotations en facteurs fixe, demande...) et des facteurs centripètes et centrifuges (externalités, effets de congestion) affectant la concentration géographique des activités.

région, entre quartiers d'une même ville -, conduisant, pratiquement tous les niveaux, à un patchwork de situations contrastées, comme l'écrit Olivier Dollfus (in Beau, 1999) : « voisinage de zones d'exclusion et de nœuds dynamiques, franges en mouvement et régions attardées... ».

Le schéma 1.1 permet d'illustrer les conséquences du fonctionnement simultané de ces logiques antagonistes sur le développement territorial, en fonction de deux variables : la dotation « originelle » en capitaux productifs et l'attractivité pour les investisseurs⁴. On voit apparaître alors quatre trajectoires territoriales possibles en fonction des logiques de localisation des investissements mobiles : 1) concentration de ceux-ci sur les territoires déjà bien dotés et très attractifs, faisant jouer à plein la logique d'agglomération (ex. : Ile de France) ; 2) déclin des zones bien dotées mais peu attractives par départ ou fermeture des entreprises existantes (ex : Lorraine des années 1970) ; 3) afflux de capitaux dans des zones peu développées, mais dotées d'atouts importants, éventuellement liées à la mise en œuvre de politiques locales volontaristes (ex. : Catalogne) ; 4) Marginalité durable des zones mal dotées en capital et peu attractives (ex. : Sicile).



⁴ Notion qui sera définie plus loin

123. Une première justification conceptuelle aux politiques de promotion

Le schéma 1.1 peut également être interprété dynamiquement. Il signifie alors que, quelle que soit la dotation initiale d'un territoire en capital productif, cette situation va nécessairement évoluer, dans un sens positif ou négatif, en fonction de la capacité de ce territoire à susciter ou attirer de nouveaux projets d'investissement. Cette interprétation donne une base conceptuelle à la mise en place de politiques de développement territorial s'appuyant sur la prospection des investissements internationalement mobiles. Ces politiques doivent rechercher les moyens d'une dynamique positive d'insertion du territoire dans les réseaux de production et d'échange qui constituent la trame de la mondialisation, en suscitant à son profit des effets d'agglomération. Mais la mise en place de telles approches pose en termes très nouveaux le problème de l'action publique, qu'il s'agisse de l'articulation entre les différents niveaux de compétence territoriale ou du type de relations entre les acteurs publics et privés. La question de l'échelle territoriale pertinente pour la mise en œuvre de ces politiques ne peut en particulier être éludée, comme on le verra plus loin.

Encadré 1.2

Nouvelle économie géographique et analyse des phénomènes d'agglomération

Ce nouveau courant de recherche qui doit beaucoup aux travaux fondateurs de Paul Krugman (1991) et Anthony Venables (Krugman-Venables, 1994 ; Shatz-Venables, 2000)⁵, vise à construire une « théorie de l'équilibre général spatial » expliquant la localisation des activités à partir de deux forces opposées : forces centripètes ou gravitaires conduisant à l'agglomération des activités sur un espace réduit (rendements d'échelle croissants, externalités technologiques et pécuniaires, externalités input-outputs, externalités liées à la demande, biens publics, mobilité de l'offre de travail, etc.) ; forces centrifuges conduisant au contraire à une dispersion des activités dans l'espace : externalités négatives, coûts de transport et de transaction, coûts de congestion, etc. (Pour une vue d'ensemble, voir (Puga et Ottaviano, 1997 ; Nachum, 2001).

Ces forces peuvent également être analysées en « dynamique » pour comprendre le déroulement des processus d'agglomération et de désintégration au cours du temps (Duranton, 1997 ; Puga 1999). Selon les structures de marché et les avantages offerts par les territoires d'accueil, ces modèles « dynamiques » peuvent décrire des phénomènes cumulatifs de concentration et de spécialisation, ou au contraire des mécanismes de dispersion/désintégration d'agglomérations existantes, à mesure que les avantages comparatifs de celles-ci se modifient (Crozet, in *Banque de France*, 2002 ; Puga-Venables, 1996). Parmi les multiples facteurs analysés dans ce cadre, on peut mentionner : les processus d'aggrégation production/marché ; les phénomènes de « délocalisation » des activités d'une région à l'autre à travers des mouvements dynamiques de constitution de masse critique puis de déversement (Puga-Venables, 1996), pouvant conduire à des modèles d'industrialisation par vague (Fujita, 1998). Les conditions initiales (accident historique, rôle des dotations en facteurs) et les effets cliquets conduisant à des dynamiques d'agglomération locales ont également fait l'objet de travaux récents.

Les stratégies de localisation des firmes tiennent évidemment une place importante dans ces approches. Markusen et Venables (2000) expliquent par exemple la structuration de l'espace économique entre régions « centrales » et « périphériques » à travers une analyse des décisions de localisation des firmes, elles-mêmes déterminées par les conditions de marché (degré d'intégration, coûts de transaction). D'autres approches tentent d'analyser simultanément, par des approches similaires, les phénomènes d'agglomération et de spécialisation sectorielle (Venables, Krugman...). Certains modèles vont jusqu'à endogénéiser l'existence et le mode d'organisation spatiale des firmes multinationales elles-mêmes en fonction des structures de marché (Markussen-Maskus, 1999).

L'économie urbaine constitue également un domaine d'application important de ces recherches, notamment sur les points suivants : analyse des processus de concentration

⁵ Avec également une filiation beaucoup plus lointaine avec l'œuvre d'Alfred Marshall.

urbaine et de métropolisation (Thyssen-Van Ypersele, in *Economie et Statistiques*, 1999), de spécialisation et/ou de diversification urbaine (Duranton-Puga, 1999); analyse des mouvements de recomposition de l'espace urbain liés aux phénomènes dits de « désintégration verticale » des firmes et à la spécialisation croissante des sites qui en résulte (services au centre ville, clusters industriels à la périphérie (travaux actuels de Gilli).

13. Nouveaux types de relations entre firmes et territoires

La globalisation est porteuse pour les territoires d'un étrange paradoxe. En effet, alors même que les obstacles spatiaux aux échanges (distance, barrières commerciales) semblent s'abolir, le rôle de la proximité géographique comme fondement des relations de coopération entre acteurs reste important, voire se renforce, comme en témoigne le dynamisme des grandes agglomérations urbaines et de nombreux districts industriels.

131. Un rôle nouveau de la proximité spatiale comme facteur de cohésion économique

L'affaiblissement des obstacles liés à la distance implique que des acteurs très éloignés peuvent désormais nouer des relations étroites, ce qui libère de la nécessité de limiter à leur environnement immédiat la recherche de partenaires (clients, fournisseurs...). Ce passage d'une économie autarcique à une économie ouverte a pour corollaire logique un déclin de certaines des solidarités territoriales qui unissaient de facto des acteurs géographiquement proches. Par exemple, une entreprise exportant la quasi-totalité de sa production vers des marchés lointains sera peu sensible à l'évolution de la demande sur le territoire où est implantée son usine. En cas d'évolution défavorable des coûts sur ce territoire, elle pourra également envisager une délocalisation hors de celui-ci.

A l'inverse, certains des avantages liés à la proximité spatiale des activités (externalités positives, rendements d'échelle croissants, accès à un nombre élevé de clients et de partenaires, diffusion de l'innovation...) peuvent être accrus par les phénomènes d'intégration internationaux, comme l'ont montré certains travaux récents de l'école dite de la « nouvelle économie géographique » (encadré 1.2). Les acteurs peuvent donc être amenés à renforcer la concentration des activités sur des zones privilégiées (métropoles urbaines, clusters ou districts industriels) éventuellement spécialisées et caractérisés par de fortes cohérences internes.

La nature des solidarités locales se modifie donc profondément : autrefois imposées (par l'impossibilité de faire autrement), elles sont désormais choisies (par le désir de se rapprocher de certains partenaires); autrefois permanentes, elles deviennent réversibles (du fait de la mobilité accrue des facteurs); autrefois totales (c'est-à-dire concernant l'ensemble des partenaires de l'entreprise), elles deviennent partielles (certains partenaires étant proches et d'autres très éloignés). Enfin, la configuration spatiale de ces coopérations locales peut varier selon les activités, les acteurs, les situations conjoncturelles. C'est la nature même de l'entreprise au territoire qui se trouve donc profondément modifiée, à travers deux mouvements simultanés et opposés : l'affaiblissement des solidarités traditionnelles et l'émergence de nouvelles formes de coopération.

132. L'affaiblissement des solidarités traditionnelles

La mobilité géographique accrue de l'investissement, l'élargissement de l'horizon géographique des firmes et la diversification de leur ancrage territorial tendent à affaiblir certaines solidarités traditionnelles fondées sur les relations de proximité, avec toute une série de conséquences majeures :

- Le tissu des entreprises locales se renouvelle. On assiste par exemple à la réduction progressive de l'activité de certaines entreprises dans la région qui avait constitué leur berceau d'origine : Michelin à Clermont-Ferrand, Ford et General Motors à Detroit, Sacilor en Lorraine... Mais, en contrepartie, de nouvelles entreprises jusque là complètement étrangères au territoire peuvent s'y implanter, comme ce fut le cas avec Daewoo et JVC en Lorraine dans les années 1990⁶ ;

- L'identité de l'entreprise se définit de moins en moins par rapport à son ancrage territorial. En particulier, la notion de « nationalité » devient de plus en plus incertaine et floue à mesure que la firme s'internationalise (Reich, 1993 ; CGP, 1999). Les groupes multinationaux rassemblent des sociétés (filiales, maison-mère) caractérisées par des ancrages géographiques et donc des formes d'identité territoriale très divers.

- Le type de relation des gouvernements locaux avec ces nouveaux investisseurs est sensiblement différent de celui qui existait autrefois avec les industriels issus de la région et ancrés dans le tissu local. Au paternalisme patronal et à la symbiose entre élites politiques et industriels locales succède une situation où les relations de type contractuel, très formalisées juridiquement et moins investies de subjectivité personnelle, deviennent dominantes. Dans ces nouvelles règles du jeu, l'investisseur peut considérer comme parfaitement légitime de déplacer ses activités d'un territoire à l'autre en fonction de l'attractivité comparée des candidats en concurrence.

- Désormais, la relation entre territoire et investisseur ne constitue donc plus une « donnée de la nature et de l'histoire », où les liens familiaux, culturels, linguistiques seraient prédominants, mais une relation de marché, régulée par les intérêts économiques et financiers des protagonistes, appelant la mise en œuvre de techniques comparables à celles du marketing et de l'action commerciale (segmentation de marché, prospection de la clientèle, offre de services d'ingénierie et d'expertise, service après-vente,...).

133. L'émergence de nouvelles formes de coopération locales

Plusieurs ouvrages récents (Storper, 1997 ; Dunning 2000), fondent leur problématique sur le même paradoxe : d'une part, le rôle des réseaux transnationaux s'accroît dans l'économie mondiale à mesure que les progrès de techniques de transport et de communication réduisent les obstacles liés à la distance, entraînant en particulier une fragmentation des espaces économiques nationaux ; d'autre part, le rôle de la proximité dans l'organisation des activités économiques reste extrêmement important, entraînant de puissants effets d'agglomération autour des zones métropolitaines dynamiques. En conséquence, comme le dit Olivier Dollfus (in Beau, 1999), « l'espace mondial prend aujourd'hui pour une large part l'allure d'un réseau dont les nœuds sont des liens forts, essentiellement des villes ».

Géographes et économistes ont donc cherché à analyser les raisons qui font que globalisation et métropolisation (ou « complexité croissante des réseaux » et « concentration géographique des activités » pour reprendre la terminologie de P. Dicken⁷) loin de s'exclure, semblent pour l'instant aller de pair (voir également encadré 1.2). La plupart insistent sur l'importance des multiples effets liés au rassemblement sur le même lieu d'une masse critique de compétences et de moyens industriels (Porter, 1993 ; Ohmae, 1995), à la taille du marché local et à la réduction des incertitudes (Veltz, 2000 ; Thyse-Van Ypersele, in *Economie et Statistiques*, 1999), et surtout à la transmission du savoir et à la diffusion de l'innovation dans une

⁶ Voir à ce sujet l'intéressante étude publiée par l'Insee sur l'impact des investissements étrangers sur la création d'emplois en Lorraine (Insee, 2000).

⁷ Voir Dicken, 1998

économie fondée sur la connaissance (Storper 1997, Dunning 2000). Puga et Duranton (2001a et 2001b) mettent par exemple bien en évidence le fait que les villes à activités dites « diversifiées » offrent un cadre particulièrement favorable aux processus d'innovation en permettant la création de nouveaux process ou produits par le croisement de plusieurs technologies appartenant à des domaines différents.

La plupart de ces approches ont un point commun : l'idée que la proximité spatiale facilite la mise en œuvre de relations de coopération entre acteurs. Cette notion de « coopération » peut être replacée dans le cadre de ce que John Dunning (1997) a appelé le « capitalisme d'alliance ». On peut en effet noter l'émergence, entre les deux modes traditionnels d'organisation des activités marchandes (la hiérarchie interne de l'entreprise et le marché), d'une troisième modalité, à savoir la mise en place de diverses formes de coopération, non seulement entre firmes (pour le développement de nouveaux produits, l'utilisation en commun de réseaux commerciaux...) mais également avec les pouvoirs publics pour le lancement de programmes de recherche, la localisation de projets industriels⁸. Or les « clusters » locaux ne sont rien d'autre qu'une forme particulière de capitalisme d'alliance où les activités ont besoin d'être proches pour réduire les coûts de transaction liés à la distance, pour créer une masse critique locale suffisante dans le but d'innover et d'apprendre, en interaction avec des partenaires multiples et changeants (Storper, 1997). Si les systèmes de production centrés sur les accords de coopération inter-firmes sont appelés, comme l'affirme Dunning, à devenir les types dominants de capitalisme de marché, alors les clusters et autres « districts industriels », qui facilitent la mise en œuvre de tels systèmes par la proximité géographique des partenaires, devraient eux aussi prendre davantage d'importance.

134. Conséquences pour les politiques publiques de développement

Les analyses précédentes ouvrent des perspectives nouvelles aux politiques locales de développement, tout en rendant nécessaire la mise en œuvre de nouvelles formes d'action publiques.

Admettons en effet, pour paraphraser la célèbre trilogie « politique » de Albert Hirschman (« *Voice, exit and loyalty* »), que l'entreprise puisse nouer avec son environnement local trois types fondamentaux de relations : la fidélité/hiérarchie, la relation de marché simple et la coopération souple entre partenaires autonomes. La globalisation affaiblit, comme on l'a vu plus haut, la relation de fidélité fondée sur une histoire locale partagée. L'alternative pour le territoire est alors relativement simple : ou bien cet affaiblissement se fait au profit des seules relations de marché fondées sur la comparaison à court terme des prix, et l'enracinement local des filiales d'origine étrangère s'en trouvera affaibli ; ou bien des relations de partenariats fortes s'établissent entre les acteurs locaux, contribuant à la fois à assurer la pérennité des implantations industrielles existantes et à stimuler le potentiel d'innovation du territoire.

•

- Les politiques publiques doivent donc chercher à mettre en œuvre des conditions favorables à l'émergence de réseaux de partenariat entre tous les acteurs du développement local (firmes, pouvoirs publics, universités et centres de recherche) ; le but étant d'offrir aux entreprises locales les meilleures conditions pour le développement de nouveaux savoirs, compétences et produits. Cet objectif peut être atteint par différents moyens : programmes de coopération technologique, aménagement de technopoles et autres zones d'activités permettant de rassembler sur un même lieu des acteurs

⁸ Au delà de la seule œuvre de John Dunning, directement centrée sur la problématique qui nous intéresse ici, à savoir les conditions de localisation des activités, l'analyse des alliances a évidemment fait l'objet de travaux très nombreux, qui seront analysés plus en détail au chapitre 3.

appartenant à la même filière ou au même domaine technologique⁹, création d'infrastructures collectives, formation de la main d'œuvre spécialisée, etc.

-
- La politique d'accueil-promotion sur laquelle nous focalisons nos analyses ne constitue donc qu'une petite partie d'une politique beaucoup plus vaste de développement local, visant notamment à la création de conditions favorables à l'innovation et à la coopération entre acteurs, et menée elle-même en partenariat avec les acteurs privés¹⁰. C'est cette approche que Breenan et Buchanan (1985) désignent sous le terme de *Market Facilitating Government*. Mais, dans le contexte de globalisation et de fragmentation territoriale qui vient d'être décrit, la conception comme la mise en œuvre de ces politiques posent des problèmes nombreux et complexes :

- Les gouvernements locaux doivent faire évoluer leur organisation (légèreté, rapidité, capacité d'anticipation et d'initiative...), leurs mentalités et leur recrutement (meilleure connaissance du monde des entreprises...), leurs modes de gouvernance, leurs critères d'intervention, etc. (voir Dunning, 2000).

- Les situations où les autorités publiques (États, collectivités locales...) entrent en compétition auprès d'un tiers (notamment pour l'accueil des investisseurs) se multiplient (voir Breenan and Buchanan, 1985). Comment réguler ces situations de compétition ? Comment répartir les légitimités entre gouvernements locaux agissant sur les mêmes territoires pour éviter les redondances ?

- Enfin, quelle est la légitimité exacte de ces politiques de développement local si une partie des acteurs qu'elles sont censées servir (entreprises, voire individus) ne sont pas attachés au territoire par des liens durables et peuvent le quitter à tout moment ? Comment définir les limites d'action d'une autorité locale donnée, alors que la nature même des solidarités territoriales est devenue polymorphe et changeante ? Ceci suppose une réflexion approfondie sur la notion de « territoire » comme lieu d'exercice d'une politique de développement.

2. QUEL CADRE TERRITORIAL POUR L'ACTION PUBLIQUE ?

La légitimité des politiques de développement¹¹ repose sur l'idée qu'il existe sur un territoire donné un certain nombre de caractéristiques communes, de solidarités économiques et humaines et d'objectifs partagés. Sur la base de ces intérêts communs, il serait possible de définir des actions publiques susceptibles d'apporter des bienfaits à tous les acteurs présents sur le « territoire ». Mais pratiquement chacun des termes de cet énoncé de principe repose sur des hypothèses lourdes dont la vérification n'est pas aisée.

Parmi ces hypothèses, figure en bonne place l'idée qu'il existe des « territoires économiques » identifiables dont les acteurs partagent les mêmes enjeux et les mêmes objectifs. Or, ce terme, d'origine relativement récente, recouvre en fait des réalités très hétérogènes, et finalement est difficile à définir de manière convaincante.

Il apparaît en effet, comme on l'a vu plus haut, que le mouvement de « globalisation » a des conséquences majeures sur la manière dont les activités économiques s'organisent au niveau local, sur le rôle de la proximité spatiale dans la mise en œuvre de relations de coopération/concurrence entre acteurs, et donc sur la pertinence même de la notion de

⁹ Voir l'expérience actuelle des génopoles en France, ou encore celui du site « Lyon-Gerland » destiné à accueillir les activités liées aux sciences de la vie et à la filière pharmaceutique.

¹⁰ Dans ce cas particulier, il pourra par exemple s'agir de renforcer les liens entre filiales de groupe étranger et entreprises locales (Voir CNUCED, 2001, deuxième partie, chapitre 5C).

¹¹ Et notamment d'accueil des investissements internationaux .

« territoire » comme cadre de représentation de l'activité économique dans sa dimension géographique, avec une remise en cause des représentations territoriales traditionnelles et l'apparition de nouvelles formes de partition géographique. L'évolution la plus notable à cet égard est la pertinence déclinante de l'échelon national aussi bien comme cadre de cohérence des équilibres macroéconomiques que comme lieu d'exercice des politiques économiques, tout particulièrement dans le cas des États nationaux européens (Beau, 1999).

Cette tendance, encore renforcée par la montée en puissance des autorités politiques locales consécutive aux mouvements de décentralisation politique observables dans la plupart des pays développés, se traduit par un poids croissant des problématiques « sub-nationales » de développement territorial (quartiers, villes, zones urbaines, système productif local ou district industriel, département, régions,..), qu'il s'agisse d'équipements publics, de formation, de stratégies de spécialisation ou d'accueil des investissements internationaux.

Cependant, aucune de ces partitions spatiales n'apparaît comme entièrement légitime et/ou pertinente pour appréhender de manière entièrement cohérente l'ensemble des problématiques de développement local. L'action publique comme l'analyse économique se trouvent donc confrontées à une situation quelque peu chaotique, caractérisée par la superposition, le chevauchement et l'imbrication d'échelons de représentation territoriaux, correspondant, selon les cas, à des traditions historiques et culturelles, à des découpages institutionnels et administratifs ou à des logiques d'organisation industrielles.

La multiplication des niveaux d'action publique locale pose donc de manière croissante le problème de la régulation des relations entre ceux-ci, sous leurs diverses formes : compétition pour l'accueil des investisseurs, coordination entre organismes exerçant leur autorité sur le même territoire, partage des responsabilités entre les différents niveaux d'exercice de l'action publique... Faute d'une telle régulation, les risques de désordre sont nombreux : enchevêtrement chaotique des responsabilités et des interventions, compétition fiscale ou financière désordonnée pour l'accueil des investisseurs (voir également chapitre 2)...

21. Une problématique récente

Les vingt dernières années ont été marquées par un intérêt croissant des économistes pour les questions liées à l'analyse des territoires, des conditions de leur développement, des formes de compétition ou de coopération qui les opposent ou les rapprochent, et bien sûr de la nature des liens qu'ils entretiennent avec les entreprises, leurs investissements et leur mode d'organisation. Ce mouvement ne peut être isolé du déclin simultané de la macroéconomie nationale, hier encore discipline reine, dans la hiérarchie des domaines d'analyse. Cette tendance au ré-enracinement de la science économique dans le concret et la géographie locale, au détriment des concepts abstraits et agrégés, résulte de deux facteurs concomitants, d'ordres respectivement économique et politique.

Le premier (dont les conséquences ont été largement commentées et analysées par les économistes, y compris par nous-mêmes dans les premiers paragraphes de ce chapitre), est lié à l'internationalisation des firmes, des marchés et des investissements qui se traduisent par une dilution des frontières, une fragmentation des espaces économiques nationaux et une érosion de l'autonomie des États dans la mise en œuvre des politiques macroéconomiques. Le second, sur lequel on a peut-être moins insisté et que nous n'avons pas jusqu'ici fait explicitement rentrer dans notre analyse, est constitué par le phénomène de décentralisation politique qui a conduit les États nationaux à transmettre aux pouvoirs locaux une part importante de leurs prérogatives en matières de politiques de développement et d'équipement, posant ipso facto de nouveaux problèmes théoriques et pratiques concernant les conditions de mise en œuvre de ces actions locales.

L'intérêt croissant pour la notion de développement territorial, au détriment de celle d'économie nationale, pourrait alors s'interpréter comme la conséquence d'un triple mouvement de déplacement des enjeux économiques, des solidarités humaines et des moyens d'action politiques du niveau national vers le niveau local. Ceci marque sans doute la fin d'un cycle historique marqué par la formation d'espaces économique nationaux intégrés et par l'affaiblissement d'un certain nombre de facteurs d'hétérogénéité et/ou de cloisonnement infra-nationaux (tableau 1.1).

211. Le cycle "national-étatique" et le déni du local

La résurgence de la notion de territoire, considérée comme objet d'analyse économique ou lieu d'exercice d'une politique de développement, constitue un phénomène récent. Bien sûr, en remontant l'histoire, on peut trouver maints exemples de textes (requêtes et doléances présentées, avantages accordés) ayant pour objet la défense des intérêts économiques d'une catégorie de population définie par son appartenance territoriale. Octroi du statut de « ville franche », privilèges accordés à une ville particulière pour l'organisation de foires, monopoles locaux pour la fabrication d'un produit sont des exemples anciens d'une double réalité : l'existence de fortes solidarités économiques locales et la reconnaissance de ce fait par le pouvoir politique central. Mais ces initiatives et décisions possèdent en général deux traits archaïques à nos yeux : d'une part, ils expriment le plus souvent, non la volonté d'affronter une concurrence acceptée, mais au contraire un souci de protection contre celle-ci ; d'autre part ils visent en général à défendre non pas les intérêts partagés de toute la population, mais seulement ceux d'une catégorie particulière, souvent définie par son appartenance à une corporation : soyeux lyonnais ou drapiers champenois.

Or, tout l'effort de modernisation politique et économique entrepris en Europe occidentale – et tout particulièrement en France - à partir notamment de la fin du XVIIIème siècle - s'est fait en quelque sorte « contre » ces solidarités locales et professionnelles défensives, à travers la construction de vastes espaces économiques nationaux unifiés et libéralisés. L'abolition des corporations, des barrières au commerce, des privilèges locaux constitue l'une des grandes affaires de la Révolution française. Au contraire, les solidarités locales, sous la forme où elles sont alors exprimées, sont alors plutôt assimilées aux vestiges d'un Ancien régime révolu et honni. Le XIXème siècle européen sera ainsi marqué par un mouvement de fusion des territoires locaux dans des espaces nationaux contrôlés par des États centralisés.

Dans ce contexte politico-historique, comment s'étonner que les théoriciens de l'économie se soient plutôt intéressés à ce qui constituait à l'époque l'enjeu de la modernité : tout d'abord, la constitution de marchés nationaux unifiés et fluides, à travers le développement de la microéconomie néo-classique à partir de la fin du XIXème siècle ; ensuite, l'analyse des actions que les États doivent mettre en œuvre pour réguler au mieux le fonctionnement de l'économie nationale, avec l'essor de la macroéconomie au début du XXème ; enfin, la mise en œuvre de politiques de développement nationales globales, couvrant un très large champ de problématiques (sociales, sectorielles, équipement, recherche), avec l'essor des outils de planification et de programmation publics à partir du milieu du XXème siècle.

Tableau 1.1
D'un cycle à l'autre

	Le "cycle national-étatique"	Le cycle "global-local"
<i>Période historique</i>	Culmine au milieu du XXème siècle	A partir de la fin du XXème siècle.
Tendance spatiale dominante	Formation d'un espace politique et économique national intégré par réduction des facteurs de cloisonnement	Mouvements d'intégration économique régionaux et, dans certains cas, mondiaux conduisant à une dilution des frontières nationales.

	infra-nationaux.	
Représentation/partition spatiale dominante	National/étranger.	Marché mondial/intégration régionale/agglomération locale.
Institutions dominantes	Etats nationaux.	Organismes multilatéraux, gouvernements locaux, firmes multinationales.
Relations entre institutions	Régulation des conflits entre États liés à la fixation des frontières politiques et à la protection des intérêts nationaux.	Régulation des relations de compétition/coopération entre gouvernements locaux pour l'intégration de territoires dans les réseaux d'échange globalisés.
Objectifs des politiques publiques	Assurer la croissance et le plein-emploi dans l'économie nationale.	Créer les conditions d'un développement local réussi.
Outils d'action	Instruments macroéconomiques.	Innovation, amélioration de la qualité des ressources, attraction des investissements.
Questions posées aux économistes	Éfficacité et conditions optimales d'utilisation des instruments macroéconomiques.	Éfficacité des outils de développement territorial et d'attraction des investisseurs.
Importance accordée à la notion de territoire	La vision d'un espace national abstrait et homogène est dominante. Les discontinuités et hétérogénéités territoriales réelles sont un peu négligées.	Redécouverte de la notion de local, de proximité, d'organisation spatiale des systèmes productifs, de territoire sub-national comme espace de coopération entre acteurs et d'exercice des politiques publiques.

C'est pourquoi les notions de solidarité géographique locale ou d'enjeu territorial de développement sont longtemps restées négligées par l'homme politique comme par le chercheur. La marginalité dans laquelle est longtemps restée cantonnée l'économie spatiale¹², et surtout l'absence de liens entre géographes et économistes, constituent la conséquence et l'illustration, dans le domaine universitaire, de ce « déni du local » d'ordre fondamentalement politique.

212. La redécouverte récente du local

C'est à partir des années 1950 ou 1960 selon les pays¹³, que la notion de développement local commence à susciter un intérêt croissant de la part du pouvoir politique. Mais encore s'agit-il à l'époque d'une approche très centralisée, dont l'exemple le plus pur est donné par *la politique d'aménagement du territoire* mise en place en France à partir de 1963 avec la création de la DATAR¹⁴.

Chaque terme dans la formule précédente est d'ailleurs lourd de signification. Le singulier accolé au mot « *territoire* » signifie que la France constitue alors dans l'esprit des dirigeants du pays une entité insécable, dont l'identité territoriale est avant tout définie par les frontières politiques du pays, et dont les différentes composantes locales sont complémentaires et solidaires plus qu'autonomes. Le terme « *aménagement* » évoque l'action d'un jardinier ou d'un architecte d'intérieur visant à faire le meilleur usage possible de l'espace dont il a la charge, dans le cadre d'un plan d'ensemble où chaque lieu est destiné à jouer un rôle précis.

¹² Voir paragraphe suivant et chapitre 5 pour une revue rapide de littérature.

¹³ On s'intéresse ici essentiellement au cas des pays ouest-européens.

¹⁴ Pour une critique plus approfondie de la notion Gaullienne d'aménagement du territoire, et une comparaison avec le *Regional Planning* anglais, plus souple et décentralisé, on pourra consulter Padioleau (in *Collectif*, 2000).

Enfin le terme « *politique* » - encore une fois utilisé au singulier - suggère que la problématique du développement territorial s'exprime encore à l'époque de manière centralisée, et pourrait-on dire, presque paternaliste : les équipes de la Datar ont essentiellement pour mission d'éviter que la province française - c'est-à-dire la partie du territoire qui n'a pas la chance d'être parisienne - ne s'enfonce dans la désertification et l'abrutissement pendant que Paris accumule les succès, les élites et les projets.

Cependant, cette approche marque - y compris à travers ses difficultés - le début d'une prise de conscience de l'existence de dynamiques de développement locales spécifiques et des limites d'une action trop centralisée en la matière. À terme, le grand mouvement de décentralisation initié - en France comme ailleurs - au début des années 1980 est une conséquence directe de ces premières tentatives nationales « d'aménagement du territoire ».

La création des régions, puis la loi de décentralisation de 1983, vont donner aux collectivités locales françaises de nouveaux moyens et de nouvelles ambitions en matière de développement local. Comme le dit François Ampe dans « La république des villes » (2001) : « À la fin du XXème siècle, les élus s'emparent, de façon d'abord clandestine puis dans la légalité, des lois de décentralisation, de larges pans de pouvoir économique ». Désormais, les collectivités locales peuvent intervenir dans des domaines nouveaux, comme les infrastructures, la recherche, l'éducation supérieure, l'aménagement de zones industrielles et de technopoles, l'accueil des investisseurs. Elles se dotent d'outils d'action : agences de développement, sociétés d'économie mixte¹⁵. Les plus puissantes, pour tenter de s'adapter aux nouvelles réalités économiques, mettent en place des agences de promotion territoriales (APT) spécifiquement chargées de la prospection des investisseurs extérieurs.

Mais, pour orienter leur action, pour la légitimer auprès des pouvoirs publics nationaux (notamment dans le cadre de la négociation des contrats de plan État-région), encore faut-il disposer d'une représentation claire ou, à défaut, d'un discours convaincant sur la nature du « territoire » sur lequel on agit, ses enjeux, sa diversité, ses cohérences internes. D'où l'essor d'une « demande » d'analyse et d'informations sur les territoires, de différentes natures :

- travaux de réflexion générale, à caractère souvent prospectif, visant à définir l'identité économique d'un territoire et à déterminer ses possibilités de développement ;
- travaux théoriques visant à définir le contenu économique de la notion de territoire, à comprendre les déterminants de la compétitivité ou de l'attractivité territoriale ;
- travaux statistiques visant à une meilleure connaissance des caractéristiques économiques d'un territoire donné ;
- travaux appliqués visant à l'élaboration d'un diagnostic sur la compétitivité d'une « offre territoriale » particulière, à travers la mise en place de méthodes d'analyse souvent inspirées du marketing d'entreprise et développées par les consultants privés.

Cette demande explique largement l'essor considérable, au cours des quinze dernières années, des productions de l'économie spatiale et territoriale (voir également chapitre 5).

Et c'est bien là que les problèmes commencent, pour deux raisons principales. D'une part, parce que les découpages territoriaux existants sont souvent redondants ou incohérents, et correspondent en général à une logique plus institutionnelle qu'économique. D'autre part,

¹⁵ Le mouvement a encore été renforcé par les lois Chevènement et Voynet de 1999, qui ouvrent notamment de nouvelles possibilités en matière d'action urbaine (avec la création des communautés d'agglomération) et rurale (communautés de pays). Pour plus de détails sur le développement de nouvelles formes d'action locale, notamment au niveau urbain, on pourra consulter Jean-Marc Offner (in *Collectif*, 2000).

parce que la proximité spatiale entre acteurs ne garantit pas nécessairement que ceux-ci vont partager une vision commune des enjeux, éprouver un fort sentiment de solidarité ou tout simplement coopérer davantage entre eux qu'avec l'extérieur. C'est donc la possibilité même de donner une définition et un contenu économique à la notion de territoire qui pose alors question.

213. Fragmentation des économies nationales et nouveau désordre territorial

Les développements précédents montrent à quel point l'ébranlement du concept d'État-Nation, par l'impact simultané de la mondialisation économique et de la décentralisation politique, a brouillé la représentation des espaces pertinents pour l'analyse économique. Pendant tout le cycle dit « national-étatique », la pertinence de l'échelon territorial national semblent en effet pratiquement aller de soi. À l'intérieur des mêmes frontières politiques, sont en effet réunies des populations partageant une même culture et une même langue, soumises à des institutions étatiques puissantes édictant des règles juridiques qui s'imposent à tous les résidents, qui sont aussi pour la plupart des « nationaux ». « L'économie nationale » constitue de plus une réalité tangible, où les flux d'échanges internes de toutes natures sont très supérieurs à ceux noués avec le monde "extérieur". Dès lors, l'assimilation entre économie nationale, territoire national, institutions politiques nationales, identité nationale, et conscience nationale partagée des succès et des échecs, des forces et des faiblesses collectives, semblait aller de soi. Les champs de l'analyse macroéconomique, du développement territorial et des politiques de compétitivité pouvaient - du moins en apparence - être confondus dans le même espace géographique, politique et culturel – celui de l'État national¹⁶.

Les mouvements concomitants d'internationalisation économique et de décentralisation politique conduisent à un éclatement de cette représentation territoriale simple. La porosité croissante des frontières aux flux de toutes natures (capitaux notamment) et l'apparition d'acteurs transnationaux ébranlent le concept d'État-Nation comme cœur de la conception traditionnelle de l'économie. Le phénomène de multinationalisation a pour effet « d'ouvrir une brèche sans cesse plus large dans les frontières économiques territoriales » (Michalet, 1999). La formation de réseaux de production internationaux ébranle la cohérence préexistante des systèmes productifs nationaux. Les solidarités infra-nationales implorent sous la pression d'un dualisme croissant entre régions défavorisées et régions riches qui souhaitent mener des politiques de développement autonomes (Carroué, 2002). Le pouvoir d'intervention économique de l'Etat central est doublement affaibli, par la pression croissante des contraintes extérieures subies qui pèsent sur la mise en œuvre de ses politiques macroéconomiques, et par la décentralisation volontaire de certains moyens et prérogatives vers l'échelon local. En conséquence, comme le dit Jacques Lévy, « La mondialisation intervient en un moment historique où le mythe d'un territoire géopolitique d'État soumettant tous les autres types d'espace perd l'essentiel de sa crédibilité. Le monde mondialisé est fait d'une multitude d'espaces associés entre eux selon des liens plus ou moins forts, et parmi eux d'anciens et de nouveaux espaces » (Lévy, in *Collectif*, 2000).

Mais l'affaiblissement du cadre territorial national comme espace de référence de l'analyse et de la politique économique ne débouche pas naturellement sur une nouvelle « partition spatiale » aussi évidente que la précédente, mais plutôt sur une forme de « désordre territorial » lié à la multiplicité des découpages et des représentations :

¹⁶ Il va sans dire que cette analyse un peu simplificatrice, si elle s'applique bien au cas français, est moins appropriée dans le cas d'États ne se confondant pas entièrement avec une nationalité, comme par exemple l'Espagne, et a fortiori, les États africains issus de la décolonisation. Mais, dans le cas des pays industrialisés d'Europe occidentale, on notera que la redécouverte des identités régionales ou sub-étatiques, et l'affaiblissement concomitant des États nationaux, sont des phénomènes à la fois récents et très répandus.

- soit parce que les territoires d'action des collectivités locales, dotées de nouveaux pouvoirs d'intervention, sont définis selon des critères administratifs ou politiques qui ne correspondent pas nécessairement à des découpages pertinents sur le plan économique (mélange de zones rurales et urbaines, en expansion et en crise, etc.). Ceci provoque d'ailleurs presque inmanquablement des tensions et scissions au sein des autorités locales de développement, les représentants de chaque sous-zone géographique cherchant à défendre les intérêts de celle-ci en créant leurs propres structures d'action ;

- soit parce que plusieurs autorités locales ont été simultanément investies (ou se sont spontanément saisies) des mêmes responsabilités en matière de développement, en particulier lorsque leurs domaines de compétence géographiques se recoupaient ; ceci créant les conditions d'une fragmentation et d'une redondance de l'action publique (l'exemple le plus typique étant justement celui des politiques de promotion territoriales) ;

- soit parce que les solidarités et coopérations des acteurs présents sur un « territoire » donné ne se nouent pas sur la base de la « proximité spatiale », mais selon d'autres critères (techniques, financiers, industriels, etc.), ce qui les conduit à s'organiser en réseaux « trans-territoriaux ». Ce phénomène met alors en question la pertinence du « territoire » comme lieu d'exercice d'une politique de développement coordonnée présupposant un minimum d'objectifs communs et de partenariats mutuels entre les acteurs présents sur ledit « territoire » (cf. infra).

On pourrait citer quelques exemples où le mouvement de décentralisation a permis à des solidarités locales préexistantes de se concrétiser par la mise en œuvre de politiques de développement bien coordonnées et efficaces, agissant sur un territoire à l'identité économique et culturelle déjà forte. Les exemples de la Catalogne, de l'Écosse, de certains districts industriels du nord de l'Italie, peut-être de la Lorraine, pourraient à cet égard être analysés et médités. Mais pour quelques cas où la question de l'identité territoriale semble résolue de manière en quelque sorte « naturelle » par le poids de l'histoire ou des réalités économiques et humaines, combien de « territoires » créés par la volonté du décentralisateur, et dont l'identité économique pose question ? Combien d'agences de développement locales exerçant concurremment leurs prérogatives sur le même territoire ? Combien de projets de développement mal définis, mal ciblés, reposant sur une vision lacunaire d'un territoire trop hétérogène ou ne correspondant tout simplement pas à l'horizon stratégique réel des principaux acteurs qui y sont présents, pour lesquels la problématique du développement local ne constitue pas un enjeu important ?

22. Hétérogénéité des territoires et inadéquation des découpages institutionnels

22.1. Hétérogénéité des territoires

La notion de territoire¹⁷ a donné lieu au cours des années récentes à une véritable inflation de publications, dont l'examen prend parfois des allures d'inventaire à la Prévert. On entend ainsi parler, entre autres, de site, de quartier, de ville, de zones urbaine, de technopole, de bassin d'emploi, de canton, de terroir, de département, de région, d'axe régional (éventuellement transfrontalier), de pays, de groupe de pays¹⁸... Comme le montre le tableau 1.2, ces différentes notions territoriales ne correspondent pas seulement à des échelles géographiques plus ou moins larges, mais également à des logiques de découpage différentes, appartenant à 4 registres principaux : politico-institutionnel, géographique, statistique, économique.

¹⁷ Par « territoire », on entendra ici, pour l'instant, « un espace géographique continu et précisément délimité par des frontières ».

¹⁸ Sans parler des innombrables sigles créés pour désigner les différentes formes d'action administrative, notamment en matière d'aménagement urbain, dont on peut trouver dans *La République des villes* (Ampe, 2001) une liste à la fois très complète et très divertissante.

Tableau 1.2
Échelles spatiales et logiques de découpage pour quelques types de "territoires"

<i>Territoire</i>	Taille ¹⁹ (kms ²)	Logique de partition	Institution représentative
Site industriel	1	Technico-économique	Privé
Village	0,1	Géographique	Aucune (ou coll.locale)
Zone industrielle	5	Technico-économique	Semi-public
Technopole	5	Mixte économique/institutionnel	Semi-public
Quartier	1	Géographique	Aucune (ou collectivité locale)
Grande ville	25	Politico-institutionnel	Collectivité locale
Commune	25	Politico-institutionnel	Collectivité locale
Agglomération urbaine	100	Géographique	Collectivité locale
Bassin d'emploi	100	Statistique	Aucun
Groupement de communes	100	Politico-institutionnel	Collectivité locale
Terroir	400	Géographique	Aucune
Associations professionnelles locales	NS	Technico-économique	Privé
District industriel	400	Technico-économique	Privé ou semi-public
Département	5000	Politico-institutionnel	Coll loc. ou administration
Région	30000	Politico-institutionnel	Coll. loc. ou administration
Interrégional	100000	Politico-institutionnel	Coll. locales
Interrégional transfrontalier	100000	Politico-institutionnel	Coll locales et institutions internationales.
Pays	500000	Politico-institutionnel	État
Association de pays	1500000	Politico-institutionnel	Institutions internationales

- Certains « territoires » sont avant tout des *espaces géographiques* dotés d'une forte identité humaine (village, quartier, terroir...), où existe le sentiment d'une histoire partagée et de l'appartenance à une communauté. Par contre, ils n'ont pas en général d'existence propre en tant qu'acteurs institutionnels, et représentent au mieux, des outils conceptuels permettant d'orienter et de calibrer l'action de développement.

- D'autres « territoires » ont avant tout une *réalité économique*, parfois liée à la nature même de la géographie, et parfois à la création ex nihilo d'une compétence ou d'une activité spécifiques : site industriel, zone industrielle, district industriel, association professionnelle locale.

- D'autres territoires ont avant tout une *réalité institutionnelle et politique* : communes, technopole, régions, département, association interrégionale, communauté d'agglomération urbaine, regroupement de communes. Chacune de ces institutions cherche naturellement à donner au territoire dont elle a la charge une identité forte et singulière, base de sa propre légitimité politique, indépendamment des réalités géographiques et humaines. Elle peut éventuellement rentrer en conflit avec d'autres institutions pour la définition des attributions voire de ses limites territoriales.

¹⁹ Il s'agit des ordres de grandeur français.

- Enfin, certains territoires sont des concepts créés par les statisticiens ou les économistes pour permettre la mesure et l'analyse des réalités : bassin d'emploi, zones d'influence urbaine...

Il existe donc aujourd'hui une superposition de plusieurs métriques ou logiques permettant de représenter l'espace et de l'organiser. Comme le dit Olivier Dollfus (in Beau, 1999), « Il existe aujourd'hui plusieurs cartes du monde dont la réunion forme plus un système de systèmes qu'un système unifié ». Bien entendu, ces différentes classifications peuvent avoir des recouvrements forts. Par exemple, une ville ou un village ont à la fois une réalité humaine et institutionnelle (Commune..). Un terroir peut se définir à la fois par sa géographie et son économie. Un technopole est en même temps une institution et un système économique. Mais ces différentes partitions territoriales ont tendance à s'enchevêtrer de manière parfois inextricable, compliquant l'action et brouillant les représentations du développeur local.

222. Inadaptation des découpages institutionnels

Plaçons-nous en effet instant à la place d'une agence en charge de la promotion d'un "territoire" donné, défini par un certain découpage politico-institutionnel. Celle-ci sera confrontée à une situation réelle bien éloignée du schéma idéal où les découpages géographiques, statistiques, institutionnels, ainsi que les représentations spatiales des acteurs concernés coïncident parfaitement. Elle devra au contraire affronter les conséquences des désajustements entre les différentes partitions spatiales :

- *celle du statisticien* qui correspond rarement aux besoins spécifiques en informations de l'agence de développement locale ;

- *celle liée à la géographie*, qui rassemble sur un même territoire "institutionnel" des zones très diverses par leur type d'activité, leur caractère rural ou urbain, leur niveau de développement ;

- *celle liée aux représentations spatiales des différents acteurs* : petites entreprises à l'ancrage local encore très prononcé, maisons-mères de groupes multinationaux mettant en œuvre des stratégies de réseaux pervasives par rapport aux logiques de territoires, filiales de ces mêmes groupes soumises à une double logique (appartenance au réseau, liens forts avec le territoire), habitants qui migrent quotidiennement de leur domicile à leur lieu de travail mais peuvent également envisager d'émigrer un jour vers un autre territoire ;

- *celle liée enfin à la juxtaposition de plusieurs logiques ou niveaux de compétence institutionnels* (régions, commune, département, État) qui s'enchevêtrent et se superposent. Le même lieu (par exemple un site en reconversion) pourra ainsi être considéré comme un objet légitime d'intervention par une société de reconversion d'entreprise, une municipalité, la direction économique d'une communauté urbaine, une société d'économie mixte départementale, une agence de développement régionale, une agence nationale d'aménagement du territoire, enfin par plusieurs associations d'entreprises...

On notera à ce sujet que le découpage territorial de certaines collectivités locales n'est pas fondé sur une logique économique et aboutit donc à des entités hétérogènes et/ou non pertinentes du point de vue des représentations spatiales des acteurs : partition factice d'un territoire relativement homogène économiquement, comme c'est le cas entre les régions Haute et Basse-Normandie ; a contrario, regroupement dans le même cadre institutionnel de territoires dont les problématiques de développement sont très diverses (région Midi-Pyrénées rassemblant des villes très développées et des zones rurales plus traditionnelles). Une étude réalisée par Michel Houdebine (in *Économie et Statistiques*, 1999) montre par exemple l'inadaptation du cadre départemental pour comprendre la nature des phénomènes de

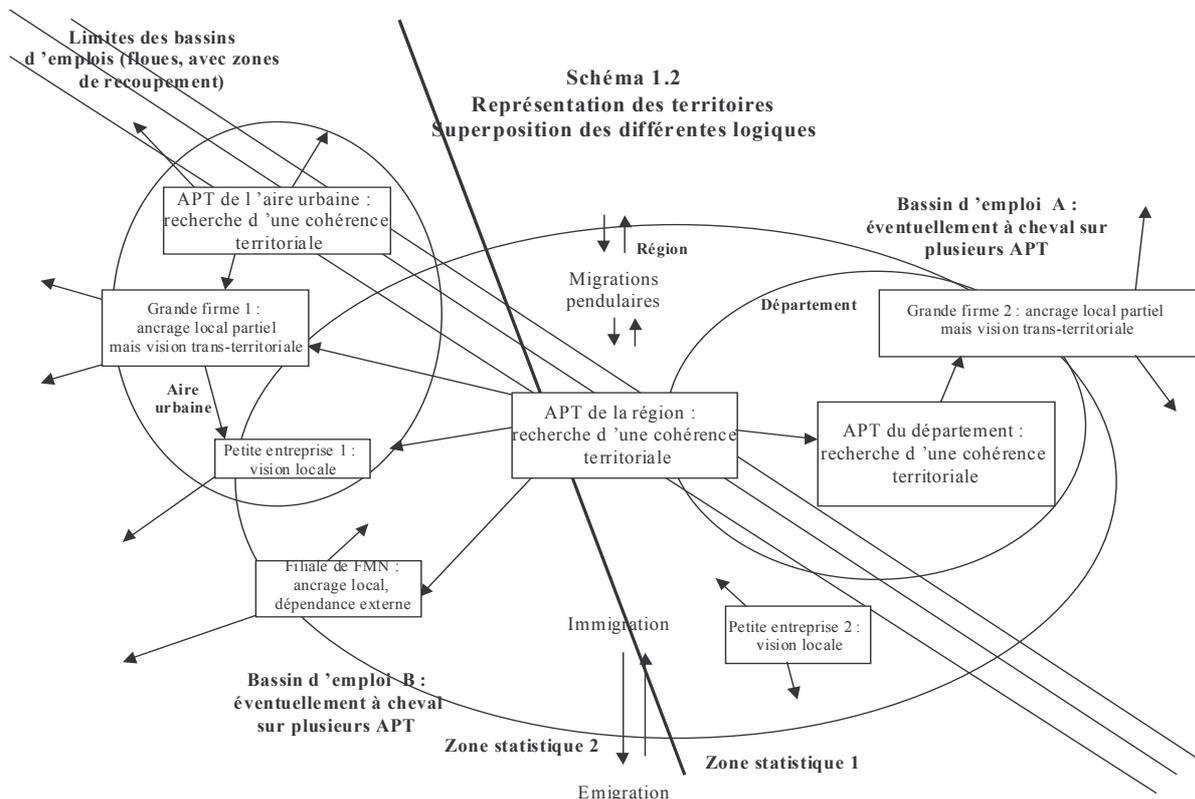
concentration et de spécialisation territoriale qui se sont produits en France au cours des années 1980, et qu'une approche fondée sur les « zones d'emploi » permet de mieux saisir.

Cette situation, qui, loin de constituer un cas extrême, représente plutôt la norme, est évidemment une source potentielle de duplications d'efforts, de complications, de gaspillage d'énergie et de moyens, de conflits d'attributions et souvent de personnes, qui compromettent l'efficacité des actions mises en œuvre²⁰. Cela nécessite la mise en place d'une masse considérable de procédures et/ou réunions de « coordination » entre les acteurs concernés pour éviter le chaos.

Ces redondances et ces conflits sont particulièrement marqués en matière de politiques de promotion et de prospection, domaine relativement nouveau où, les prérogatives n'ayant pas été précisément définies par la loi, beaucoup d'acteurs s'estiment en la matière investis d'une mission de plein exercice.

Chacun des cinq "désajustements" précédents constituerait, à lui seul, une raison puissante de mettre en cause la vision idéale d'une compétence naturelle des collectivités locales en matière de développement économique et tout particulièrement d'accueil des investissements sur leur territoire d'exercice. Or, dans la réalité, ces différents facteurs se superposent, conduisant à un véritable éclatement de la représentation idéale où la géographie économique et humaine, les découpages statistiques, les horizons spatiaux des différents acteurs coïncideraient naturellement avec les limites institutionnelles, celles-ci étant elles-mêmes supposées parfaitement compatibles les unes avec les autres. On arrive ainsi à une situation quasiment chaotique, dont le schéma 1.2, simplifié à l'extrême pour le rendre tout simplement déchiffrable, ne donne qu'une pâle idée.

²⁰ Les conflits d'attribution les plus fréquents sont ceux qui opposent deux agences appartenant à des institutions dont les compétences territoriales sont immédiatement incluses l'une dans l'autre (municipalité et département, département et région, grandes régions et niveau national, etc.). Mais il existe également des cas de conflits entre agences relevant de logiques institutionnelles différentes et exerçant leurs prérogatives sur le même territoire (ex : municipalité et chambre de commerce urbaine, département et chambre de commerce départementale, etc.). Très fréquemment, les dirigeants de ces différentes collectivités locales imbriquées les unes dans les autres appartiennent à des tendances politiques différentes, ce qui rend les collaborations d'autant plus difficiles.



Cette inadéquation des cadres géographiques de l'intervention publique à la réalité des solidarités économiques crée une situation de "désordre territorial", source potentielle d'inefficacité chronique dans l'action locale de développement et de promotion. On peut donc être tenté de définir ce que serait une partition spatiale "idéale", fondée sur des critères économiques et humains enfin objectifs et conduisant, selon une méthodologie rigoureuse, à déterminer le domaine d'action géographique le plus pertinent des agences de développement. L'examen des différents critères envisageables montre cependant qu'aucun ne fournit de réponse parfaite, que ce soit par son contenu conceptuel ou par les possibilités concrètes d'application qu'il peut ouvrir.

23. Des tentatives de définitions opérationnelles

231. Les critères économiques de découpage des territoires

Plusieurs méthodes ont été développées pour permettre un découpage pertinent de l'espace en « territoires économiques » définis comme « des espaces géographiques précisément délimités, caractérisés par l'existence de solidarités humaines et de coopérations économiques fortes à l'intérieur de ceux-ci » :

- *Approches par la structure de l'habitat et des modes de vie.* Elle permet de découper le territoire en fonction notamment du rapport à la ville sous ses différentes formes. Au-delà des notions traditionnelles de "ville" et de "campagne", elle a conduit à la mise au point de nouveaux concepts statistiques plus proches de la réalité vécue, comme celui « d'agglomération » (définie par la continuité du bâti) ou « d'aires d'influence urbaine » regroupant les territoires selon la ville la plus utilisée pour se procurer un certain nombre de services complexes, comme les formalités administratives, la santé, la justice, l'éducation secondaire ou supérieure... (voir Francis Ampe, 2002). Une des versions les plus abouties en est la carte des « territoires vécus » publiées par la Datar en 2002, et qui propose la typologie suivante : pôles urbains et communes périurbaines dont l'ensemble constitue les « aires urbaines »; communes multipolarisées, dont une majorité d'actifs vont travailler dans

plusieurs aires urbaines différentes, pôles ruraux, périphérie des pôles ruraux, rural isolé (voir *Territoires vécus*, Datar, 2002).

- *Approches par les comportements de la population active*. La cohérence territoriale est liée ici à l'existence de bassins d'emplois où les populations vivent et travaillent en même temps. L'Insee a ainsi divisé la France en 384 zones d'emploi²¹. Cette approche a servi de base à de très nombreux travaux conduisant à des découpages originaux du territoire français sur la base de concepts économiques. Par exemple, Vincent Hecquet et Laurent Lainé (in *Economie et Statistiques*, 1999) proposent une typologie des bassins d'emplois selon la densité et la nature des entreprises qui y sont présentes (taille, appartenance à un groupe local ou étranger, nombre d'établissements).

- *Approche par la nature des activités économiques*. On cherche ici à définir des territoires relativement homogènes quant à la nature des activités qui y sont présentes. Les plus connues sont les approches par "clusters" ou « systèmes socio-productifs locaux », inspirés des analyses marshaliennes en termes de « districts industriels » où la concentration dans la même zone d'activités complémentaires est censée générer des externalités positives et créer une « atmosphère industrielle » favorable. Ces idées ont été également exprimées par M Porter, selon lequel « le fait de vivre et travailler à l'intérieur d'une aire géographique limitée occasionne des contacts répétés et des contrats informels, ce qui favorise la confiance et la communication » (Porter, 1998). Cette approche a été largement reprise à son compte par la Datar, qui a lancé à partir de 1997 une politique de soutien aux « systèmes productifs locaux », définis comme « une organisation productive particulière, localisée sur un territoire correspondant généralement à un bassin d'emploi, et qui fonctionne comme un réseau d'interdépendances constitué d'unités productives ayant des activités similaires ou complémentaires qui se divisent le travail » (Pomier, 2002). Près de 100 SPL de différents types ont ainsi été identifiés en France en 2000.

- Mentionnons enfin l'existence de travaux statistiques visant à mesurer la répartition spatiale des activités sans s'enfermer a priori dans un découpage géographique prédéfini. C'est le cas notamment de l'indicateur de concentration mis au point par Ellison et Glaeser et reposant sur la prise en compte des distances entre les sites étudiés. Parmi les applications de cet outil de mesure, on peut notamment citer : le calcul d'indicateurs de concentration de l'industrie française, prenant des valeurs différentes selon l'aire géographique retenue (travaux de Mauret et Sedillot, en 1997 ; de Marcon et Puech, en 2002) ; l'analyse du rôle respectif des avantages naturels et des effets d'agglomération dans la concentration des activités sectorielles aux États-Unis (Ellison-Glaeser, 1999).

232. Des critères à l'utilisation difficile

Les difficultés conceptuelles et pratiques pour l'utilisation concrète de ces travaux sont cependant considérables :

- Certaines approches ne permettent pas d'aboutir au découpage complet d'un territoire donné. Par exemple, les « districts industriels » et autres « clusters » constituent des formations très spécifiques à un nombre très réduit de territoires et d'activités. De plus, ils ne concernent qu'une partie des activités présentes sur ce territoire. Ils ne peuvent donc être considérés comme des modèles généraux d'organisation territoriale.

- D'autres notions, pertinentes pour analyser certains aspects de la vie des hommes qui peuplent les territoires, le sont beaucoup moins pour comprendre la stratégie des entreprises qui y sont implantées (bassin d'emploi, aire d'attraction urbaine..).

²¹ Où plus de 40 % de la population résidente a également son emploi.

- Le périmètre des « territoires économiques » peut varier, de manière éventuellement très rapide, avec le temps. Il a suffi à 20 ans à l'industrie automobile américaine pour migrer du centre des villes industrielles du « Rust-Belt » vers l'arrière-pays de ces villes ou vers le sud des États-Unis - pour la fraction qui n'a pas été délocalisée vers le Mexique (Crandall, 1993).

- Le découpage des « territoires économiques » peut être extrêmement variable en fonction des critères utilisés pour définir les « coopérations » entre acteurs, les secteurs d'activité pris en compte, etc. Pour prendre l'exemple de l'industrie lyonnaise, il existe de fortes coopérations entre Lyon et Grenoble pour la génomique, entre Lyon et Saint-Etienne pour la mécanique, ou encore entre Lyon et Marseille pour la chimie. Chacune de ces configurations induit une représentation différente de l'espace par les acteurs concernés.

- La logique stratégique de certains acteurs, parmi les plus puissants, n'est pas définie sur la base des solidarités territoriales, mais sur celle de la compétitivité globale. Aventis, fruit des fusions successives du Lyonnais Merieux, de Pasteur, de Rhône Poulenc et de Hoescht, ne confie que très peu de contrats de recherche à des laboratoires publics lyonnais, et pratique le *global sourcing* technologique à l'échelle du monde entier. Michelin n'a pas hésité à fermer une grande partie de ses sites de production à Clermont-Ferrand, entraînant une grave crise de reconversion pour la ville-berceau de ses activités et la population vis-à-vis de laquelle il avait pratiqué pendant des générations une politique paternaliste proverbiale.

- La lourdeur des contraintes politiques et des rigidités administratives freinerait de toutes manières la redéfinition des domaines d'attribution des agences de promotion et de développement, même dans le cas où une méthodologie miraculeuse permettrait de définir sans ambiguïté les territoires d'action pertinents.

Une exception à ce diagnostic relativement pessimiste est peut-être la notion de « métropole urbaine » sur laquelle s'est opérée récemment en France une convergence prometteuse des analyses théoriques, des attentes de la population et des réformes institutionnelles. De nombreux économistes ont largement analysé au cours des années récentes le rôle des effets d'agglomération dans la localisation des activités conduisant à un rôle de plus en plus important des grandes aires urbaines (voir également encadré 1.2). Selon Jean-Jacques Thyse, cela doit conduire à redéfinir les territoires pertinents d'action publique autour des grandes aires métropolitaines afin de « tirer le meilleur parti des effets d'agglomération et d'entraînement dont elles sont la source » et « d'en permettre une meilleure gestion collective » (In *Economie et statistique*, 1999). En France, les lois Chevènement et Voynet de 1999 ont effectivement ouvert de nouvelles possibilités de regroupement des collectivités locales en communautés d'agglomération et communautés de pays. À la fin 2001, 140 aires urbaines de plus de 50000 habitants avaient déjà adopté le statut de communauté urbaine ou de communauté d'agglomération (Ampe, 2002). Enfin, selon un récent sondage réalisé pour la Datar, plus de 75 % des français semblent favorables à une organisation du territoire en communautés de pays et d'agglomération (Datar/Ipsos, 2003).

233. Le territoire : une réalité avant tout institutionnelle et politique

Malgré cette évolution prometteuse, l'inadaptation des découpages institutionnels aux réalités des territoires vécus (notamment en ce qui concerne le champ d'action des agences) risque de constituer une donnée durable de notre problématique ; et ce pour plusieurs raisons, qui tiennent pour une part à la rigidité des découpages administratifs, et pour une autre part à la difficulté même de définir les critères d'un découpage territorial cohérent sur une base économique. La juxtaposition, à toutes les échelles spatiales, de territoires « branchés » et « exclus », la présence sur le même territoire d'acteurs aux horizons stratégiques et aux représentations spatiales très diverses, le caractère souvent très informel et évolutif des

collaborations nouées entre ces acteurs, constituent quelques aspects majeurs de cette difficulté. À cela, s'ajoute l'impossible dilemme entre un découpage fin permettant de dégager des unités territoriales plus homogènes, mais au prix d'une fragmentation institutionnelle, et un découpage plus agrégé permettant la mise en place d'agences de promotion puissantes, mais ayant la charge de territoires très hétérogènes. En conséquence, chercher à définir de manière rigoureuse des territoires supposés économiquement cohérents, pour servir de base à un découpage adapté des domaines d'action des agences de développement et de promotion territoriale, constitue un exercice en grande partie illusoire.

Si la notion de « territoire économique » est ainsi partiellement vidée de son sens, cela signifie aussi que la seule définition opérationnelle du territoire, y compris dans le domaine du développement et de l'attraction des capitaux internationaux, est d'ordre institutionnel. C'est l'institution politique qui cherche à donner une identité et une cohérence (notamment économique) au territoire sur lequel elle exerce ses prérogatives pour justifier sa propre légitimité. C'est elle qui est porteuse de la notion de « compétition » avec les autres « territoires ». C'est elle qui cherche à définir les objectifs du "développement territorial" et à les mettre en œuvre. C'est elle qui cherche à orienter les actions et les projets des acteurs locaux dans un sens conforme à ce qu'elle estime être les intérêts du « territoire ». C'est elle, et elle seule, dont l'action, les recettes et les dépenses, sont définies sur la base des limites du territoire en question.

Au fond, un territoire économique ne peut-il pas se définir, tout simplement, comme « le champ d'action géographique d'un gouvernement local en charge du développement économique » ? Cette définition replacerait en quelque sorte la « demande politique » des populations au cœur de la problématique de développement et d'attractivité. Les agences locales de développement ne sont rien d'autre qu'un outil destiné à la réalisation de l'ambition politique de l' élu, elle-même destinée à répondre aux attentes de la population : lutte contre le chômage, autonomie par rapport au pouvoir central, protection de l'environnement, etc. Et l'accueil des investissements étrangers constitue l'un de leurs instruments d'action pour parvenir à ces objectifs.

Et si la vraie concurrence pour l'accueil des investissements mobiles n'opposait pas des « territoires économiques » (notion sans contenu définissable et sans réalité tangible) mais, plus simplement et plus concrètement, des élus politiques locaux et des agences de promotion mandatées par eux ? Analysée avec les outils de la science politique, en termes de « compétition entre gouvernements » (Breenan-Buchanan, 1985), la prolifération apparemment chaotique et l'activisme parfois désordonné de ces structures redeviendrait plus intelligible.

3. QUELLE COMPÉTITION POUR L'ACCUEIL DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX ?

Les analyses précédentes nous conduisent à deux conclusions provisoires : d'une part, l'accueil des investissements internationalement mobiles constitue un enjeu de développement local suffisamment important pour que les gouvernements locaux cherchent à les attirer, entrant de ce fait éventuellement en compétition auprès des firmes. D'autre part, cette compétition n'oppose pas directement les « territoires » - qui sont essentiellement des créations politico-institutionnelles - mais implique les véritables acteurs du jeu économique, c'est à dire les entreprises, les développeurs de sites et les gouvernements locaux. Après avoir réinterprété la notion de « compétition territoriale » en termes de jeux d'acteurs, focalisée notamment sur les relations de compétition/coopération qui peuvent se nouer entre différents gouvernements locaux face aux firmes transnationales et à leurs projets, nous proposerons dans un second temps quelques remarques générales concernant le fonctionnement du « marché » de l'investissement international.

3.1. Une réinterprétation de la « compétition territoriale » en termes de jeux d'acteurs

Pour décrire la problématique de l'attraction des investissements étrangers, on utilise fréquemment l'affirmation suivante : « avec la mobilité croissante des investissements internationaux, une compétition s'instaure entre territoires pour l'accueil des projets mobiles ». Sans être entièrement faux, ce postulat pose deux problèmes majeurs :

- Le premier, c'est que les conséquences de la globalisation sur les relations entre territoires vont bien au-delà de la seule compétition pour l'accueil des investissements internationaux. En fait, la globalisation entraîne l'apparition ou le renforcement d'un éventail très large de relations de coopération/compétition entre territoires, qui peuvent, selon les cas, être internalisées par la firme multinationale, concerner les relations classiques d'échange ou des relations institutionnelles. En conséquence, il serait souhaitable que, d'une manière ou d'une autre, notre analyse de la compétition territoriale en matière d'investissements soit replacée dans le contexte plus large décrit dans le tableau 1.3.

Tableau 1.3
Globalisation et coopération entre territoires

	Internalisé par la firme	Relations classiques de marché	Relations institutionnelles
Coopération	Deux usines de la même firme situées dans des territoires différents travaillent de manière complémentaire pour la fabrication du même produit.	Deux firmes situées dans des territoires différents mettent en place un partenariat ou un simple contrat commercial.	Deux territoires mettent en place une infrastructure commune pour accélérer leur développement conjoint.
Compétition	Deux usines substituables de la même firme sont en compétition pour la répartition des plans de charge. La firme met plusieurs sites en concurrence pour la localisation d'un nouveau projet.	Deux firmes situées sur des territoires différents entrent en compétition commerciale pour l'accès au même client ou au même marché.	Conflit commercial classique entre deux pays.
Indifférence	La firme n'est pas présente à la fois sur les deux territoires. Les sites de la firme présents sur les deux territoires ne sont ni complémentaires ni substituables. Les territoires ne sont en compétition pour l'accueil d'aucun projet de la firme.	Pas d'échanges commerciaux entre les deux territoires.	Pas de conflits commerciaux. Pas de coopérations techniques.

- Le second, c'est que ces relations de coopération/coopération ne concernent pas en fait les territoires eux-mêmes, mais les acteurs qui y sont localisés ou qui affirment les représenter. On n'a jamais vu des « territoires » entrer en conflits les uns avec les autres, pour la simple raison que ces territoires ne sont pas des acteurs dotés d'une conscience identitaire, avec ses

objectifs, ses contraintes et ses moyens d'action. Ce sont en fait des créations institutionnelles, qui peuvent bien sûr résulter de l'existence d'une communauté d'intérêt ou de culture entre des acteurs géographiquement proches, mais qui n'existent pas indépendamment des représentations et des coalitions concrètes nouées par ces acteurs.

Oublier cette évidence conduirait à fausser complètement notre représentation du « marché » de l'investissement international, en donnant aux « territoires » un statut d'acteur économique qu'ils n'ont pas, en confondant la notion de « territoire » avec celle, pourtant fondamentalement différente, de « gouvernement local », en enfermant notre raisonnement dans des découpages territoriaux existants dont la logique économique pose pourtant question. On s'empêcherait alors de « penser » le chaos territorial résultant de la juxtaposition/superposition de découpages institutionnels très divers, non comme un problème mineur et anecdotique de coordination administrative, mais comme une conséquence fondamentale et durable du mouvement de globalisation sur les formes d'action publique locale.

311. Des jeux d'acteurs inscrits dans l'espace

Il est donc nécessaire de redéfinir tout d'abord notre vocabulaire, en partant des seules réalités observées. La première de celles-ci est l'espace géographique : un univers à trois dimensions dont certaines composantes sont données par la nature (climats et géographie physique) et d'autre produites par l'action de l'homme (villes, infrastructures...). Sur cet espace, sont répartis des acteurs, c'est-à-dire des personnes physiques et morales dotées d'une conscience identitaire, avec leurs objectifs, leurs contraintes, leurs moyens d'action et leurs stratégies.

Ces acteurs peuvent, en fonction des enjeux auxquels ils sont confrontés, former des coalitions d'intérêt, dont la configuration spatiale dépend de la répartition géographique des membres de la coalition. Chaque coalition est donc caractérisée par une représentation ou une configuration spatiale particulière, qui n'a aucune raison a priori de coïncider avec les autres.

Certaines de ces coalitions rassemblent des acteurs dont les convergences d'intérêt ne sont pas liées à la proximité géographique. L'espace qu'elles dessinent apparaît alors comme un ensemble de points ou d'îlots, reliés par des relations de coopération. C'est par exemple le cas des firmes multinationales, dont les filiales et les partenaires dessinent une organisation en réseau à travers l'espace mondial (voir encadré 3.2). D'autres coalitions, au contraire, rassemblent des acteurs dont la communauté d'intérêts est liée à une proximité spatiale. C'est par exemple le cas des entreprises (ou filiales d'entreprises) présentes dans la même ville ou dans la même région. Elles vont alors associer au sein d'une structure locale : chambre de commerce, fédération agricole, et bien sûr collectivités locales dans le domaine politique. L'acte fondateur des ces différents types de « coalitions locales » consiste à délimiter leur territoire, c'est-à-dire l'espace géographique sur lequel ils exercent leurs prérogatives et recrutent leurs membres.

Les formes de « territoires » les plus connues sont évidemment celles qui émanent d'une coalition à caractère politique, comme les pays (territoires des États) ou les communes (territoires des municipalités). On désignera cette forme spécifique de coalition par le terme de « gouvernement local ». Mais il y en a beaucoup d'autres, dotés chacun de leurs « frontières » et de leurs objectifs propres, comme on l'a vu au paragraphe précédent. Les chevauchements des frontières et des compétences entre ces différents « territoires », avec les jeux de coopérations/conflits, les problèmes de coordination, de contestation de frontière et de conflits de légitimité qu'ils impliquent, sont donc intrinsèquement liés à l'existence de ces diverses coalitions d'acteurs.

La complexité de ces configurations d'alliances et de conflits est encore accrue par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les acteurs individuels peuvent être membres de plusieurs coalitions différentes, en fonction des enjeux qu'ils doivent affronter. Par exemple, le dirigeant d'une filiale locale de firme multinationale est à la fois membre de la coalition en réseau constitué par sa « firme » (à travers le lien hiérarchique qui l'unit à la société-mère et les relations de coopération qu'il noue avec les autres filiales du groupe ...) et de la coalition territoriale incarnée par le ou les « gouvernements locaux » responsables du territoire où sa filiale est implantée (par l'intérêt commun de voir les activités de cette filiale se développer sur le territoire en question). Ensuite, ces coalitions sont réversibles et évolutives, soit parce que la liste leurs membres peut se modifier au cours du temps, entraînant de ce fait une éventuelle évolution de leur configuration spatiale, soit parce qu'elles peuvent tout simplement disparaître (cas de la vente « par appartements » d'une firme multinationale), tandis qu'en naissent de nouvelles. Enfin, chacune de ces coalitions génère une « structure de pouvoir » chargée en mettre en œuvre sa stratégie et de parler en son nom (dirigeants de collectivités locales ou de firmes multinationales...). Celle-ci va à son tour développer une logique d'acteur spécifique, qui ne se confond pas entièrement avec celle de ses mandants.

Par exemple, il est logique que les « gouvernements locaux » cherchent à légitimer leur action en insistant sur les fortes cohérences internes du territoire dont ils ont la charge, ainsi que sur l'existence supposée de très fortes solidarités et d'une communauté d'intérêt partagée entre tous les acteurs qui l'habitent. Or cette représentation ne correspond par nécessairement à la réalité. En effet, la force de l'enracinement territorial et des coopérations locales, ainsi que les attentes vis-à-vis de l'action du « gouvernement local » peuvent être très différentes d'un acteur à l'autre. Par exemple, les acteurs ayant un horizon spatial limité (salariés peu qualifiés, PME...), étant relativement peu mobiles, sont fortement dépendants des perspectives de développement local, et peuvent être très attentifs à l'action des « gouvernements locaux », même s'ils sont eux-mêmes relativement dépourvus de moyens d'action. Les travailleurs très qualifiés (chercheurs, dirigeants de filiales de firmes multinationales..) ont un horizon spatial beaucoup plus large et une plus grande diversité de moyens d'action. Ils peuvent s'intégrer à la fois dans des coalitions en « réseaux » (programme de recherche international, groupe multinational...) et dans des coalitions territoriales visant à améliorer leur environnement local (plates-formes de recherche, chambres de commerce, lobbying auprès des gouvernements locaux...). Enfin, les dirigeants de groupes transnationaux privilégieront d'autant plus les coalitions de réseau (c'est-à-dire le strict intérêt de leur firme) que leur degré de diversification géographique de ce groupe sera élevé. Ce dernier comportement est souvent décrit comme une « perte d'identité nationale de la firme ».

312. Développement international de la firme et jeux d'acteurs locaux

Concentrons maintenant l'analyse sur les relations entre deux types de coalitions particulièrement impliqués dans la localisation des investissements mobiles : d'une part, les firmes organisées en réseaux qui cherchent à exploiter à leur profit les ressources locales en opérant des choix sélectifs de localisation et en coordonnant l'activité de leurs différents établissements répartis dans l'espace ; d'autre part, les « gouvernements locaux », expression supposée d'une communauté d'intérêts entre acteurs géographiquement proches, dont le domaine d'action s'exerce à l'intérieur d'un « territoire ».

Entre un gouvernement et une firme, trois types de situations peuvent se présenter : indifférence s'il n'y a aucune interaction entre les enjeux des deux acteurs ; conflits si les objectifs sont divergents (ex. : implantation d'une industrie polluante ou dangereuse) ; alliance ou coopération si les objectifs sont convergents (cas « standard » pour l'accueil des investissements mobiles). Il en est de même entre deux gouvernements, qui peuvent, soit

s'ignorer, soit coopérer (par exemple pour le développement d'infrastructures transfrontalières), soit entrer en conflit (par exemple à l'occasion de désaccords concernant les politiques commerciales).

Entre deux gouvernements et une firme, les situations possibles sont les suivantes : dans certains cas, un seul gouvernement sera intéressé par la coopération avec la firme, tandis que l'autre sera indifférent (cas d'un projet de développement sans mise en concurrence de plusieurs sites). Dans d'autres cas, les deux gouvernements seront amenés à coopérer ensemble avec la firme, par exemple dans le cadre d'un projet partenarial associant acteurs publics et privés (ex : mise en place d'un génopole dans la région Rhône-Alpes associant investisseurs privés et collectivités locales). Enfin, les deux gouvernements peuvent entrer en compétition pour l'accès au même type de coopération avec la firme (par exemple pour l'accueil du même projet d'investissement mettant en concurrence plusieurs sites).

Nous pouvons maintenant analyser la dynamique des jeux d'acteurs induite par une décision spécifique de développement de la firme. Ceci va nous permettre de définir trois nouveaux concepts, qui tiendront un rôle central tout au long de notre ouvrage, celui de « projet géographiquement mobile », celui de « site » et celui « d'offre territoriale complexe ». Un « projet » peut se définir comme « un ensemble d'actions visant à modifier les caractéristiques de la firme, en termes d'organisation interne, d'accès au marché ou de capacités de production (au sens large) »²².

Intéressons-nous maintenant à la notion de « mobilité géographique ». Un projet sera dit « mobile » s'il peut être réalisé avec des caractéristiques à peu près comparables dans différentes localisations potentielles ou « sites ». Un projet sera dit « non mobile », à l'inverse, s'il est intrinsèquement rattaché à une localisation donnée et ne peut être réalisé ailleurs. Sans anticiper sur les développements du chapitre 4, on peut dire que, très sommairement, l'essentiel des projets « mobiles » concerne des opérations de créations ou extensions de sites de production industrielle, de logistique, de centres de recherche et de fonctions administratives et de marketing. Par contre, sont pour l'essentiel exclues de ce champ les opérations de partenariat, d'acquisition et de création/extension de réseaux de distribution.

Cette segmentation binaire induit au niveau des gouvernements locaux des dynamiques de jeux d'acteurs assez différentes (voir tableau 1.4).

²² Comme nous le verrons au chapitre 4, il existe une très large variété de « projets », selon qu'ils impliquent ou non une dépense en capital, qu'ils concernent une opération de développement interne ou externe, qu'ils sont isolés combinés entre eux, etc. Ces distinctions, pour l'instant, sont de peu d'intérêt pour notre démonstration.

Tableau 1.4

Projets internationaux et relations de coopération entre acteurs

	Projet mobile	Projet non mobile
Relations entre gouvernement et firme	Coopération. Chacun des gouvernements d'accueil potentiel cherche à nouer une relation de coopération avec la firme susceptible de s'implanter.	Dans certains cas, coopération : un gouvernement local peut encourager la conclusion de partenariats entre firmes situées sur son territoire et firmes étrangères. Dans d'autres cas, indifférence réciproque : le gouvernement ne voit ni avantages ni inconvénients à l'implantation de la firme.
Relations entre gouvernements	Compétition entre deux gouvernements pour l'accueil du même projet « mobile ».	Indifférence. Par définition, les projets non mobiles ne donnent pas lieu à compétition entre gouvernements.

- Si le projet n'est pas mobile (ex. : partenariat, acquisition), deux configurations sont envisageables²³ : l'indifférence des « gouvernements locaux » si l'impact sur le territoire, positif ou négatif, est jugé faible ; et la coopération, si le gouvernement considère que la réalisation du projet peut contribuer à ses propres objectifs de développement (ex : rachat d'une entreprise locale en difficulté, partenariat avec une firme étrangère susceptible d'avoir des impacts positifs pour la firme locale concernée). Par contre, les cas de conflits entre deux gouvernements locaux seront très rares.

- Si le projet est mobile (ex. : usine « greenfield »), la dynamique des jeux d'acteurs va faire apparaître dans de nombreux cas une nouvelle configuration : celle de la compétition entre plusieurs gouvernements locaux. La firme en effet, cherche à identifier la localisation la plus propice à la réalisation de son projet. Pour y parvenir, elle informe plusieurs « gouvernements locaux » de l'existence de ce projet dans deux buts distincts : d'une part, obtenir des informations sur les caractéristiques des différents sites d'accueil potentiel et des offres locales de ressources qui leur sont associées ; d'autre part, rechercher le soutien des gouvernements pour la réalisation du projet, sous des formes diverses (subventions, infrastructures dédiées, etc.). De leur côté, les « gouvernements locaux » s'intéressent à l'impact potentiellement positif du projet sur les perspectives globales de développement du territoire. D'autres acteurs locaux (offreurs de sites, gestionnaires d'infrastructures, sous-traitants et fournisseurs potentiels, salariés...) sont également intéressés par ses retombées sur leur propre activité, dans la mesure où l'implantation de l'entreprise investisseuse peut constituer pour eux un marché.

Une coalition d'intérêt de ces « offreurs locaux de ressources » se forme alors pour l'accueil du projet autour du gouvernement local²⁴. Celui-ci va coordonner l'ensemble des offres

²³ Mis à part les cas de conflits entre firmes et gouvernements, qui ne nous intéressent pas dans le cadre de cette thèse.

²⁴ Les singuliers que nous avons utilisés dans cette phrase constituent autant de simplifications de la réalité. En fait, plusieurs gouvernements locaux dont les périmètres d'action sont superposés ou inclus les uns dans les autres (ex. : département, région) interviennent en général simultanément pour la défense du même territoire d'accueil. D'autre part, les acteurs locaux eux-même peuvent appartenir éventuellement à plusieurs coalitions d'offreurs regroupées autour de sites et/ou de gouvernements locaux différents (ex. : EDF qui vend son électricité de la même manière si le projet se localise à La Rochelle ou à Valenciennes). Enfin, les « offreurs locaux de ressources » peuvent évidemment entrer en concurrence pour répondre aux besoins de l'entreprise investisseuse. La nature de notre raisonnement, cependant, n'est pas altérée par ces différentes simplifications.

individuelles de ressources pour proposer à l'investisseur une « offre territoriale complexe » articulée autour d'un site, susceptible de répondre à ses besoins. Comme d'autres gouvernements locaux font simultanément la même chose, l'investisseur se trouve en position de mettre en concurrence plusieurs « offres territoriales complexes » portées chacune par un gouvernement local différent. Il peut alors jouer sur cette situation pour entamer un processus de marchandage avec ceux-ci pour obtenir les conditions les plus avantageuses.

Demande de sites - ou plutôt de ressources locales -, offre de sites - ou plutôt offre territoriale complexe -, compétition entre territoires - ou plutôt entre gouvernements locaux - pour la localisation des projets « mobiles » : on voit progressivement s'ébaucher, à partir de la dynamique des jeux d'acteurs, les éléments constitutifs fondamentaux d'une logique de marché. Nous allons maintenant tenter d'analyser en termes plus économiques ce « marché de l'investissement international », en tentant de répondre notamment aux questions suivantes : 1) Comment représenter les fonctions d'offre et de demande ? 2) Quels sont les mécanismes d'ajustement (par les prix notamment) permettant, ou non, de parvenir un équilibre sur ce marché ? 3) Quelles sont les spécificités qui font que le fonctionnement de ce « marché » s'éloigne très profondément des modèles « standards » habituellement décrits ? Nous ne proposerons ici que quelques remarques d'ordre général, à partir desquelles des pistes seront dégagées en vue de la construction de représentations plus élaborées.

32. Quelques réflexions sur le « marché » de l'investissement international mobile

321. La situation des acteurs

On peut la résumer de la façon suivante :

- Le but des dirigeants de la firme est d'assurer la survie la rentabilité et la croissance de celle-ci. À tout moment, la situation leur paraît à cet égard non optimale, compte tenu de l'inadaptation des caractéristiques de la firme à celles de son environnement concurrentiel : vulnérabilité face aux menaces externes, faiblesse en matière de coûts, d'organisation interne ou de structure de l'offre, opportunités encore mal exploitées, etc. Pour y remédier, ils disposent d'un portefeuille de projets susceptibles d'être engagés, dont certains dits « géographiquement mobiles », peuvent être éventuellement réalisés sur des sites différents.

- Le but des offreurs locaux de ressources (développeurs de sites, salariés...) est de développer par tous les moyens, la demande solvable pour leur offre, y compris par l'accueil d'investissements mobiles. Ils peuvent pour cela chercher à se regrouper en coalitions d'intérêt locales.

- Le but des gouvernements locaux est d'améliorer la situation économique du territoire où ils exercent leurs prérogatives selon différents critères : emploi, croissance. Ils peuvent pour cela tenter de stimuler les capacités endogènes des acteurs présents sur le territoire, ou d'attirer des investisseurs exogènes, dans la mesure où leurs apports (emploi, transferts de technologies, etc.) correspondent à leurs objectifs de développement. Dans ce but, ils cherchent à améliorer la qualité de l'offre locale de facteurs, à organiser la coopération entre partenaires locaux pour proposer aux investisseurs des « offres complètes » répondant à l'ensemble de leurs besoins, et en négociant avec eux les conditions de leur implantation.

322. Des mécanismes spécifiques

Plusieurs éléments spécifiques au marché de l'investissement mobile - tenant à la fois à sa forte segmentation, à la difficulté d'en définir les limites, et aux caractéristiques très particulières de l'offre - devraient également être pris en compte dans une éventuelle formalisation :

a. Un marché très segmenté

Il n'existe pas un marché unique des « projets mobiles », mais une multitude de cas d'espèces. Chaque projet correspond en effet non seulement à des objectifs, mais surtout à des spécifications techniques particulières. Une « segmentation » fine du marché des investissements mobiles est indispensable, en distinguant les secteurs, les fonctions et les caractéristiques des entreprises investisseuses. On verra cependant que cette segmentation, simple dans son principe, est difficile à réaliser dans la pratique compte tenu notamment de la pauvreté des sources statistiques disponibles²⁵ (chapitre 4).

b. Un marché aux limites floues

La limite du marché de l'investissement mobile n'est pas facile à déterminer, pour plusieurs raisons. D'une part, parce que la ligne de partage entre projets « mobiles » et « non mobiles » est parfois incertaine. Par exemple, si une firme étrangère met en concurrence deux entreprises situées dans des territoires différents pour un projet de partenariat ou de sous-traitance (donc sans investissement et création de site), s'agit-il ou non d'un « projet mobile » ? D'autre part, les projets dits « mobiles » et non mobiles peuvent entrer en concurrence voire se révéler substituables, par exemple si l'acquisition d'une entreprise permet de réaliser à un moindre coût les mêmes objectifs qu'un investissement greenfield (cas de figure très fréquent dans la réalité).

c. Une offre complexe et difficile à définir

Cette caractéristique est imputable à plusieurs causes :

- Il est d'abord très difficile de définir le « produit » offert : s'agit-il d'un site géographique, d'un environnement d'affaires, des ressources ou de la clientèle disponible à proximité du site ? En fait, ce « produit » est, dans le cas qui nous occupe, un « mix » d'offre de facteurs dont certains sont directement liés au site choisi et d'autres n'ont aucun rapport avec lui. C'est ce que nous appelons « offre territoriale complexe » (voir également schéma 5.2).

- Il n'existe pas non plus d'offreur unique bien identifié. En particulier, les gouvernements n'ont par elles-mêmes en général rien à vendre. Ils ne jouent en fait que le rôle de « monteurs d'offres complexes ». Encore ce schéma est-il quelque peu idéal par rapport à une réalité caractérisée par l'existence de gouvernements multiples censés défendre les intérêts du même territoire, voire du même site. En fait, derrière « l'écran » des négociations avec les gouvernements, se cache la réalité d'une recherche directe et multiforme par l'investisseur de ses véritables partenaires locaux, c'est-à-dire ceux avec lesquels il va conclure de véritables contrats : salariés, fournisseurs, agents immobilier, etc. (voir également tableau 5.1).

- Enfin (et ce point découle naturellement des précédents), il n'y a pas non plus une transaction unique au moment de l'implantation. On notera en particulier que l'annonce du projet, moment souvent très fort médiatiquement, avec rencontre officielle entre les dirigeants de l'entreprise et les autorités locales, signature d'un protocole d'intentions, etc. n'a en fait qu'une valeur juridique et commerciale assez mince. Les véritables actes de marché (vente d'un terrain, signature d'un contrat de fourniture, embauche de salariés) interviendront de

²⁵ Cette difficulté, il est vrai, n'est pas spécifique au marché de la localisation, mais se présente chaque fois qu'un marché donné porte sur des biens peu homogènes. Le « marché » de l'immobilier haut de gamme ou de l'art fournissent de bons exemples de cette situation. Les économistes et les spécialistes du marketing ont depuis longtemps, chacun dans leur domaine, cherché à élaborer des approches permettant d'analyser le fonctionnement de ces marchés « hétérogènes » : mise au point de modèles de concurrence oligopolistique avec différenciation des produits, segmentation des marchés en catégories homogènes de produits ou de consommateurs...

manière séparée, éparpillée, et beaucoup moins solennelle, entre les véritables partenaires du projet, dont certains d'ailleurs n'ont aucun lien avec le site ou le territoire retenu ni avec l'agence qui en a assuré la promotion²⁶.

- Le processus de décision de la firme met en jeu une très grande diversité de critères, qui ne sont pas tous liés de manière directe au lieu de localisation du projet. La « concurrence » entre territoire ne constitue donc qu'une dimension parmi d'autres des déterminants des choix d'investissement. Ceci implique que le « marché » de l'investissement international, s'il existe, est régi par un mode de fonctionnement très particulier qui ne peut être convenablement représenté par les modèles de marché « standard ».

d. Des facteurs structurels de déséquilibre ou de sous-optimalité

On peut mentionner en particulier les points suivants :

- Tout d'abord, le marché de l'investissement mobile connaît de très fréquentes situations de « déséquilibre », en ce sens que les projets d'investissements peuvent se concentrer sur certaines zones, saturant éventuellement leurs capacités d'accueil, alors que d'autres se trouvent délaissées, avec une offre de sites excédentaires.

- Ensuite, les offreurs publics de sites (gouvernements locaux ou agences de promotion) manipulent fréquemment certains prix ou coûts liés au projet (ex : impôts, aides à l'investissement) de manière à modifier en leur faveur la répartition spatiale de demande. Ce comportement est potentiellement générateur de fortes sous-optimalités au niveau global (voir chapitre 2).

²⁶ On pourrait dire que d'autres « marchés », en particulier tous ceux appartenant à la catégorie dite de « fourniture de facteurs complexes », fonctionnent de la même manière. On peut citer par exemple celui de l'ingénierie informatique, de l'ingénierie énergétique ou de la conception-construction de sites industriels. Dans chacun de ces cas, un fournisseur unique prend en charge la réponse à l'ensemble du besoin du client, à partir du cahier des charges fourni par celui-ci : analyse du besoin, élaboration d'une réponse complète maximisant le rapport coût-efficacité, maîtrise d'ouvrage du projet, mobilisation des fournisseurs et sous-traitants pour la construction du produit ou du service, enfin assistance, service après-vente et maintenance.

La difficulté est ici que les agences de promotion ne jouent pas complètement, voire pas du tout, le rôle qui est assigné dans le modèle précédent à l'intégrateur-maître d'ouvrage, pour plusieurs raisons : d'une part, elles n'ont pas de rôle industriel à proprement parler, ne participent pas à la conception même du projet, n'ont aucun rôle technique dans sa mise en place, ne concluent en général aucun contrat ni avec l'investisseur ni avec les fournisseurs et sous-traitants du projet. De plus, elles ne jouent pas toujours véritablement un rôle d'interlocuteur ou de « guichet unique », plusieurs agences étant en général présentes pour un projet donné. Leurs prestations auprès des investisseurs sont en principe gratuites. Enfin, elles ne sont pas présentes systématiquement sur tous les projets, beaucoup d'investisseurs préférant se passer de leurs services.

L'assimilation à un marché de fournitures complexes serait en fait beaucoup plus pertinent dans le cas des consultants privés en implantation (du type Ernst and Young, PLI, voire d'une société d'ingénierie comme Technip). On peut voir alors apparaître une fonction de conseil-intégrateur-maître d'œuvre, sur une base commerciale. Mais ces prestataires de service ne sont pas, en général, organisés sur une base territoriale et ne peuvent donc être assimilés, dans notre représentation, au côté « offre » d'un modèle de marché portant sur les projets d'investissement.

- Enfin, les décisions de localisation se font en situation d'information incomplète et d'incertitude. En conséquence, les comportements d'aversion au risque et la recherche de l'information jouent un rôle important dans les processus de prise de décision des investisseurs.

323. Vers un modèle formalisé

Les réflexions précédentes pourraient servir de base à la construction d'un « modèle » formalisé du « marché » de l'investissement mobile. Nous pourrions pour cela partir d'une formalisation initiale très simple où l'équilibre du marché est réalisé à travers un prix unique : celui du « site » acheté par entreprise investisseuse. La fonction d'offre se construirait alors comme l'agrégation des comportements individuels « d'offre de site » par les développeurs locaux (fonction du prix de vente du site, des coûts de construction et des contraintes financières des offreurs), tandis que la fonction de demande serait constituée par l'agrégation de la demande individuelle de site par les entreprises investisseuses (fonction du prix du site, de la rentabilité des projets envisagés et des contraintes financières des investisseurs). On pourrait ensuite complexifier progressivement le modèle en introduisant :

- D'une part, des représentations plus réalistes des processus de choix des entreprises : prise en compte de l'ensemble des ressources nécessaires à la réalisation des projets (travail, infrastructures, matières premières, etc.) ; segmentation du « marché » des sites du fait de l'existence d'une demande de sites « différenciés » adaptés à un type de projet particulier ; diversité des modalités de développement des entreprises (les projets « greenfields » entraînant une demande de site pouvant être « mis en compétition » avec d'autres types de projets non demandeurs de sites, comme les fusions-acquisitions, la sous-traitance, etc.). D'une manière générale, chacun ces éléments conduit à des situations plus éloignées d'un marché de concurrence pure et parfaite, d'un équilibre spontané par les prix, et d'une coïncidence entre équilibre de marché et optimum économique.

- D'autre part, des représentations plus réalistes des comportements d'offres de sites : prise en compte du délai de construction entraînant d'éventuels problèmes de déséquilibre offre/demande du fait des erreurs d'anticipation des développeurs ; mise en place de « coalitions territoriales d'offeurs locaux » cherchant à défendre leur intérêt commun après de l'investisseur en informant celui-ci sur les meilleures possibilités qui lui sont offertes dans le territoire concerné. La notion de « territoire » et celles qui lui sont associées (attractivité territoriale, performance territoriale, offre territoriale, etc.) seraient alors redéfinies à partir du regroupement de sites géographiquement proches dans une « coalition d'offeurs » dirigée par un « gouvernement local ». La réflexion pourrait alors porter sur l'intérêt des offreurs de site à se regrouper dans une telle « coalition territoriale » et sur l'impact de ces regroupements sur le fonctionnement global du marché et sur l'attractivité d'un groupe particulier de site, comme on le verra également au chapitre 2.

CHAPITRE 2

LES NOUVELLES POLITIQUES ET LEURS PRINCIPES

La promotion des territoires et l'accueil des investissements étrangers mobilisent des moyens croissants dont le montant global et l'organisation sont très variables d'un pays ou d'une région à l'autre. La mise en œuvre de ces politiques pose de nombreux problèmes d'ordre théorique et pratique, tenant à la fois aux conditions de légitimité des agences de promotion, à la coordination de leurs actions lorsque celles-ci s'exercent sur les mêmes territoires, aux choix de leurs moyens d'action. La mise en place de dispositifs de pilotage efficaces de leur action apparaît en particulier comme une nécessité. Mais ces dispositifs nécessitent eux-mêmes l'emploi d'outils de marketing territorial complexes et coûteux, notamment pour le recueil et l'analyse de l'information sur les différentes composantes du marché de l'investissement : entreprises, projets, offre territoriale. Des pistes d'action pour le développement d'outils de ce type, bien adaptés aux besoins des agences, sont évoquées.

1. L'ESSOR DES POLITIQUES DE PROMOTION TERRITORIALE²⁷

L'activité des agences de promotion territoriales (APT) a connu au cours des 20 dernières années un développement très marqué. Après l'Irlande, puis les autres pays d'Europe de l'Ouest, le mouvement s'étend aujourd'hui au monde entier, tant au niveau national que sub-national. Ces organismes sont caractérisés par une grande diversité, qu'il s'agisse de leur statut institutionnel, de leurs objectifs et leur champ territorial, de leurs moyens d'action ou des méthodes de prospection utilisées.

11. 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 1960. Elle a ensuite été progressivement imitée par les autres pays européens au cours des années 1970 et 1980. 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.

111. Un précurseur : l'Irlande

Historiquement, c'est en Irlande que l'on vit apparaître dès la fin des années 1950 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 (Eoin O'Malley, in Storper et alii, 1998).

²⁷ On ne proposera pas ici un recensement exhaustif des agences de promotion existantes et de leurs structures, mais seulement quelques éléments de synthèse nécessaires à la compréhension d'ensemble du sujet. Pour compléter cette description, on pourra consulter : pour un historique du développement des agences européennes, Hatem-Tordjman (1995) ; pour des enquêtes plus récentes au niveau mondial, Morisset (2003), et CNUCED (2002a).

112. 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 modèle²⁸. Il fallut en fait attendre la fin des années 1970 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 : en Grande-Bretagne, création de l'*Invest in Britain Bureau* (IBB) et du *Comitee on Overseas Promotion* (COP), chargé -déjà ! - de coordonner les initiatives des agences locales ; en 1977 ; création du *Netherland Foreign Investment Agency* (NFIA) en Hollande en 1978 et de la *Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial* (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 *Investimentos, Comercio e Turismo Portugal* (ICEP) en 1986²⁹ (voir tableau 2.1).

En France, la DATAR se préoccupa dès le milieu des années 1970 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 économique. 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 *Invest in France Network* (IFN), regroupant toutes les agences de promotion françaises, en 1992.

Tableau 2.1
Date de création de quelques agences de promotion dans les pays développés

Nom de l'agence	Pays	Année de création
IDA	Irlande	Courant des années 60
Datar (1)	France	1969
IBB (2)	Royaume-Uni	1977
NFIA	Pays-Bas	1978
GWZ (3)	Bade-Würtemberg	1985
IDK	Danemark	1989
ISA	Suède	1995
IPC	Canada	1997

(1) Date de création du premier bureau à l'étranger : 1969. Création de *Invest in France Agency* : 1992. Création de l'AFII : 2001 ; (2) *Invest UK* : 2000 ; (3) Transformation en GWZ : 1990

Source : PriceWaterhouseCoopers (2000).

113. Développement des initiatives locales

Initialement mise en œuvre par les seuls États nationaux, les politiques de promotion territoriales commencèrent au cours des années 1980 à intéresser de plus en plus les collectivités locales. 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

²⁸ 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.

²⁹ Depuis 2002, une structure autonome, l'API (Agence de promotion des investissements) est chargé, au sein de l'ICEP, de la mise en œuvre de la politique d'attraction.

développement par rapport au pouvoir politique national. En Allemagne, les démarches 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 s'empressèrent de concrétiser par la mise en place d'un nombre impressionnant d'agences locales de développement et de promotion. En 2003, l'association française IFN³⁰ rassemblait une centaine de membres actifs, pour la plupart des agences de promotion locales financées par des collectivités territoriales (voir liste des principales agences françaises sur le site de l'AFII, www.investinfrance.org/partners).

114. Extension du mouvement vers d'autres pays

A cours des années 1990, une nouvelle génération d'agences a vu le jour à travers le monde, à mesure que les pays adoptèrent une politique d'ouverture aux investissements internationaux :

- *En Europe de l'Ouest*, plusieurs pays jusqu'alors peu actifs se sont récemment dotés d'organismes nationaux de promotion : la Suède, qui a créé *Invest in Sweden Agency* (ISA) en 1995 ; la Finlande, qui s'est très rapidement adaptée au fonctionnement du monde des affaires à l'occidentale après l'effondrement du bloc soviétique, avec la création d'*Invest in Finland* ; 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 Germany*³¹ ; 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 1990 par une ouverture aux investissements internationaux et la mise en place d'organismes de promotion. Même si seulement trois d'entre eux (en Hongrie, République tchèque et Pologne) ont une forte visibilité à l'heure actuelle, il existe des organismes de ce type dans tous les pays concernés.

- *Aux États-Unis*, il n'existe pas d'agence fédérale en charge de la promotion des investissements. Par contre, les autorités locales (grandes villes et États notamment) ont créé de nombreuses structures très actives en ce domaine. Au Canada, une forte mobilisation peut également être observée au niveau local, 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 1980 ont porté notamment sur l'ouverture aux investissements étrangers. Ce mouvement s'est traduit par la mise en place d'organismes de promotion (*Brazilian Foreign Trade Association*, *Invest in Mexico...*), 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 politiques (*Invest in India*, *Invest Hong-Kong*, etc.).

- *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

³⁰ Aujourd'hui dissoute.

³¹ Sans oublier, bien sûr, la très active politique de promotion menée en Allemagne de l'Est 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.

marché intérieur qui a provoqué au cours des cinq dernières années un très net mouvement d'ouverture aux capitaux étrangers. En Corée du sud, 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, est chargé de la mise en œuvre de cette politique. Au Japon, la très grave crise de 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, Union européenne...). Le WAIPA (*World Association of Investment Promotion Agencies*) fondé à l'initiative de la CNUCED, regroupe près de 120 agences, essentiellement de niveau national, originaires pour la plupart des pays en développement³².

Il existe donc aujourd'hui dans le monde une véritable floraison d'agences, 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 projet), 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...).

12. Une grande diversité

Jusqu'ici, on a surtout évoqué les organismes nationaux, sur lesquels une récente enquête de la Banque mondiale apporte un éclairage précieux (voir encadré 2.1). Mais en fait, il existe derrière l'appellation quelque peu réductrice d'agence de promotion une très grande diversité d'organismes, selon le statut, les objectifs et le domaine de compétences, le champ territorial couvert, les moyens dont ils disposent.

121. Diversité des statuts : public ou privé

Une grande partie des agences de promotion appartiennent au secteur public. Elles sont alors mandatées par un pouvoir public national ou régional pour assurer la promotion d'une zone donnée. Elles ont souvent un statut administratif (ex. : département ou service ministériel, comme dans le cas de l'ancien IBB³³). Dans d'autres cas, il peut s'agir d'une agence ayant un statut d'établissement public autonome, mais en fait très étroitement dépendante de l'État (AFII³⁴..). Beaucoup d'agences locales, notamment en France, sont des sociétés d'économie mixte associant partenaires publics et privés (ex. : Semoise pour le département de l'Oise).

Encadré 2.1

Les résultats d'une récente enquête de la banque mondiale (FIAS) auprès des agences nationales

L'enquête réalisée par le FIAS (*Foreign Investment Advisory Service*) auprès de 115 agences de promotion nationales visait à décrire les fonctions, les activités et l'expérience des agences de promotion nationales et de fournir quelques indicateurs de l'efficacité de leur action. Le taux de réponse a été d'environ 65 %. Les principaux résultats obtenus sont les suivants :

³² Voir liste des membres du WAIPA sur le site www.waipa.org.

³³ Récemment fusionné avec les services du commerce extérieur britannique pour devenir *UK Invest and Trade*.

³⁴ Agence française pour les investissements internationaux

- Un statut plutôt public, avec des éléments de mixité. La majeure partie des agences nationales a été créée par la loi ou par un décret et est essentiellement financée sur fonds publics. Elles sont principalement, soit des autorités publiques autonomes, soit des organismes mixtes publics/privés, l'Asie et les pays du Proche et Moyen-orient restant toutefois caractérisés par le rôle plus important des administrations d'État. En moyenne, 60 % des salariés ont cependant eu une expérience du secteur privé, ce pourcentage étant plus élevé dans les pays développés.

- Les agences des pays développés sont davantage focalisées sur la seule promotion des investissements étrangers, alors que celles des pays en développement combinent plus volontiers cette mission avec la promotion de l'investissement domestique et des exportations.

- Les moyens humains et financiers des agences des pays développés sont très nettement supérieurs à ceux des pays en développement, avec des budgets moyens d'environ 9 millions de dollars pour les premiers et moins d'un million pour les seconds.

- Les fonctions des agences s'organisent autour de trois pôles principaux : la promotion du pays (*Image building*), la prospection des investisseurs (*Investment generation*), et l'aide au montage des projets (*Services to investors*). Le suivi des investisseurs implantés (*After-care*) et l'activité de conseil/expertise destinée à éclairer la politique de développement local (*Policy advocacy*) font l'objet d'une priorité moins forte.

- Or d'après les études économétriques réalisées par le FIAS, c'est de loin l'activité de *Policy advocacy* qui constitue la source la plus efficace d'amélioration des performances en matière d'attraction des investissements étrangers, loin devant celle dite d'*Investment generation*, qui pourtant fait l'objet d'efforts budgétaires beaucoup plus importants.

- D'une manière plus générale, toujours d'après l'étude du FIAS, l'activité des agences est d'autant plus efficace que l'environnement local est plus favorable aux affaires. En d'autres termes, l'amélioration de l'attractivité *réelle* du pays constitue la condition préalable d'une activité efficace de promotion.

Le FIAS fait enfin un certain nombre de recommandations sur les principes d'organisation et d'action des agences de promotion. Celles-ci doivent être autonomes, avoir une bonne visibilité politique, disposer d'une masse critique minimale, et disposer d'un personnel largement issu du secteur privé.

Source : Morisset, 2003.

Cependant, il existe également de très nombreux acteurs appartenant au secteur privé et qui, à un titre ou un autre, peuvent s'occuper d'attraction des capitaux étrangers. Les Chambres de commerce, par exemple, participent souvent à des actions de ce type aux côtés des pouvoirs publics. Les places boursières sont actives pour défendre leur image auprès des investisseurs internationaux et les inciter à investir chez elles (Paris Europlace en France). De grandes entreprises soucieuses d'assurer la reconversion de sites en cours de fermeture 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 peuvent s'intéresser à la problématique de localisation de ces sites (Technip). Des offreurs et aménageurs immobiliers peuvent chercher 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 consultants privés en localisation, soit indépendants (PLI...³⁵) soit faisant partie de grands groupes de conseil (Ernst and Young).

122. Objectifs et champ territorial couvert

En règle générale, les agences de promotion dites « publiques » ont une compétence territoriale qui correspond à celle de la collectivité qui les mandate. Leurs objectifs sont donc directement liés aux priorités politiques de leurs mandants, qui peuvent d'ailleurs varier avec le temps. C'est ainsi qu'en France, l'objectif a longtemps été exprimé en termes d'aménagement du territoire et de soutien aux zones en reconversion avant de s'orienter

³⁵ Qui vient d'être racheté par IBM.

progressivement, au cours des années 1980, vers une préoccupation de créations d'emplois exprimée à un niveau plus national.

La maille territoriale d'action de ces agences publiques est très variable. 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, Caher, Adira) ou d'une région (ERAI, Midi-Pyrénées expansion, ADA...), voire d'un groupe de régions (Ouest-Atlantique...). 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).

Les organismes privés « offreur de sites » (sociétés de reconversion, développeurs immobiliers) ne s'intéressent en principe qu'à la valorisation de leur portefeuille foncier. Il peut s'agir, selon les cas, soit d'un site unique (par exemple un technopole), soit d'un ensemble de sites répartis dans le pays. Dans ce cas, ces organismes peuvent être amenés à nouer des relations de coopération avec un très grand nombre d'agences locales.

123. Diversité des moyens

Les moyens mis en œuvre sont extrêmement divers, tant en termes de budgets que de méthodes. Les plus grosses agences nationales, comme IDA ou IBB, ont des budgets de plusieurs dizaines de millions de dollars (incluant, il est vrai, des fonds d'intervention et d'aménagement). Elles disposent d'un personnel de 100 à 200 personnes, réparties entre le siège et les bureaux de représentation à l'étranger. Les agences nationales des pays développés disposent en moyenne d'un budget de fonctionnement de l'ordre de 10 millions de dollars. Une grosse agence de promotion régionale peut disposer d'une équipe de 10 à 15 personnes, avec une ou deux représentations à l'étranger et un budget de 2 à 3 millions de dollars. Au total, on peut estimer qu'il existe en Europe environ 500 agences de type public (auxquelles il faudrait ajouter les associations d'entreprises et les sociétés de reconversion) avec un budget total de fonctionnement de l'ordre de 1,5 milliard de dollars (hors subventions d'implantation), et 4 000 à 5 000 employés. On notera enfin que les moyens financiers des agences de promotion des pays en développement sont infiniment plus faibles que ceux de leurs homologues des pays développés.

124. De fortes spécificités nationales

L'effort global et sa répartition entre les niveaux national et local sont très variables selon les pays, qui peuvent à cet égard être classés en quatre groupes :

- *Pays à effort national et local élevé* : mentionnons dans cette catégorie le Royaume-Uni, où l'action de IBB au niveau central est relayé par celui des *Regional Development Offices* (RDO) en Angleterre et des grosses agences galloises, irlandaise et écossaise. Même si les moyens mis en œuvre sont globalement inférieurs, la France présente également cette caractéristique d'un effort assez important à tous les échelons (AFII, CNER³⁶, agences locales).

- *Pays à effort national fort et local faible* : il s'agit souvent de petits pays, soit très bien organisés (cas de la Hollande avec NFIA, des pays nordiques), soit où les collectivités locales sont tout simplement trop pauvres pour pouvoir consentir un effort financier substantiel dans le domaine de la promotion/prospection. Le niveau central reste donc le seul actif (IDA en Irlande, ICEP/API au Portugal, agences nationales de la plupart des PECOs).

³⁶ Pour une liste des membres du CNER, voir le site du CNER : www.entrepreneurs-fr.com.

- *Pays à effort national faible et local important.* Il s'agit souvent, soit de pays à structure fédérale, soit de pays où le pouvoir central est confronté à une revendication autonomiste forte de la part de certaines régions et/ou ne fait pas preuve d'un grand dynamisme en matière de politiques de développement territorial. En Espagne, l'activisme des régions autonomes basque et catalane a longtemps contrasté avec la faible mobilisation des autorités centrales madrilènes. En Allemagne, les *Länder* sont légalement investis de prérogatives étendues en matière de développement local et le pouvoir central n'a commencé à se préoccuper que récemment de l'accueil des investisseurs étrangers. En Belgique, l'action du gouvernement central a été court-circuitée par les autorités régionales wallonne et flamande.

- *Pays à efforts national et local faibles.* Jusqu'à une date récente, les initiatives suisse et italienne restaient par exemple limitées à tous les niveaux.

2. QUELLES CONDITIONS D'EFFICACITÉ POUR LES AGENCES DE PROMOTION ?

Promouvoir les investissements étrangers sur le territoire dont elles ont la charge, afin d'y créer des emplois et plus généralement de stimuler leur développement économique : cet objectif fort louable, et apparemment évident, qui figure en bonne place, avec quelques variantes d'un cas à l'autre, dans le statut de la plupart des agences de promotion françaises et étrangères.

Mais combien de difficultés et d'ambiguïtés mal résolues se cachent derrière ce rassurant exposé des motifs !! Les problèmes liés à la mise en œuvre des politiques d'attraction sont, en effet, nombreux et complexes : comment établir, tout d'abord, leur domaine et leur condition de légitimité ? Comment en définir et en hiérarchiser les objectifs ? Quels sont les moyens d'action les plus efficaces et ceux dont, au contraire, l'utilisation devrait être évitée ? Comment orienter ces moyens vers les activités et les entreprises où les chances de succès de l'activité de promotion sont les mieux assurées ? Comment assurer la coordination, notamment au niveau national, entre agences supposées intervenir sur les mêmes territoires et/ou sur les mêmes projets, afin d'éviter des actions redondantes et désordonnées ?

En principe, la théorie économique devrait permettre de démontrer que l'existence des agences de promotion est légitime au sens de l'intérêt collectif, ou du moins devrait fixer un certain nombre de critères, concernant à la fois le champ d'action et les formes d'intervention des agences, pour que cette légitimité soit avérée. Les mandants des agences devraient scrupuleusement respecter ces recommandations, aussi bien en ce qui concerne leur organisation (pour optimiser l'emploi des fonds publics en évitant notamment les duplications d'efforts inutiles) que leurs modes d'intervention auprès des investisseurs (pour assurer une meilleure fluidité du « marché » et éviter les distorsions de concurrence). Une régulation internationale efficace permettrait, s'il en était besoin, de faire respecter par tous les « bonnes pratiques » en matière d'attraction des capitaux internationaux.

Mais la réalité est fort éloignée de ce schéma idéal. La théorie économique dit fort peu de choses sur les conditions de légitimité des agences, ce qui nous obligera à proposer nous-même un raisonnement simple, fondé à la fois sur des considérations théoriques et sur la prise en compte des expériences concrètes pour dégager ces conditions. Mais l'analyse de l'action concrète des agences montre que ces principes ne sont respectés que de manière assez inégale.

On s'intéressera plus particulièrement dans ce chapitre aux trois questions suivantes : 1) les conditions théoriques de légitimité d'une action de promotion/prospection publique auprès

des firmes ; 2) la hiérarchisation des objectifs et la coordination de l'action des agences ; 3) le choix de leurs domaines et de leurs moyens d'intervention. D'autres questions importantes, comme la nécessaire mise en place de dispositifs de pilotage stratégiques et le choix du type de projets concernés par l'action des agences, feront l'objet de chapitres spécifiques dans la suite de cet ouvrage.

21. Les conditions théoriques de légitimité des agences de promotion

On a construit dans le chapitre précédent un premier cadre conceptuel légitimant l'action des agences. L'idée générale est que la globalisation se traduit par l'émergence d'une économie de réseau dont les pôles – ou plutôt les acteurs qui sont y localisés – entretiennent entre eux des relations étroites de coopération-compétition. Le développement de ces pôles passe par l'accueil des facteurs de production à la recherche d'un lieu de localisation optimal à l'intérieur du réseau global. Il faut pour cela leur proposer l'environnement d'affaires le plus attractif possible et, en particulier, l'offre de ressources locales la mieux adaptée aux caractéristiques de leurs projets. Les offreurs locaux peuvent pour cela former des coalitions plus ou moins pérennes, dont les plus durables, mises en place par les gouvernements locaux, prennent la forme d'agences de promotion territoriales. L'action de celles-ci sera considérée comme légitime d'un point de vue économique si leur existence³⁷ conduit à un fonctionnement plus optimal du « marché » des projets d'investissements mobiles (ex : niveau global des profits plus élevé pour l'ensemble des acteurs concernés). Revenons maintenant sur chacune des étapes de ce raisonnement pour en discuter la validité et en approfondir les analyses.

211. Un débat d'ordre idéologique : faut-il s'ouvrir aux capitaux étrangers ?

Sous ses apparences purement descriptives, le modèle de globalisation que nous avons présenté dans le premier chapitre de cet ouvrage est fortement imprégné d'un libéralisme implicite. Il considère comme un mouvement naturel et inéluctable l'émergence de l'économie de réseaux mondialisée, alors que celle-ci résulte, au moins partiellement, de décisions de nature réglementaire liées à des rapports de force politiques. Il ne discute pas véritablement l'efficacité de ce mode d'organisation économique par rapport à d'autres modèles, fondés par exemple sur l'autosuffisance locale. Par contre, il affirme la nécessité pour les « gouvernements locaux » d'adapter leurs politiques à cette nouvelle réalité porteuse d'une compétition accrue entre territoires. Parfaitement légitime pour analyser les problèmes concrets d'action locale liés à la globalisation telle qu'elle se déroule aujourd'hui, cette approche est donc structurellement incapable de fonder un jugement normatif sur le principe même de cette globalisation et sur les politiques d'ouverture qui en découlent – ou plutôt, elle reconnaît implicitement le caractère positif de ce mouvement et la nécessité de s'y adapter.

Si le débat entre partisans et adversaires de l'ouverture aux capitaux étrangers dépasse le cadre du présent ouvrage, nous pouvons tout de même en rappeler les étapes historiques, mettant ainsi en lumière les basculements successifs des discours dominants et des politiques qui leur sont associées, et relativisant ainsi, d'une certaine manière les « implicites » libéraux qui sont à la base de notre propre raisonnement.

Durant les années 1950 et 1960, c'était plutôt la méfiance qui dominait face aux multinationales, pour les raisons suivantes³⁸ : dépendance des économies nationales par rapport à l'extérieur (technologies, décisions, débouchés) ; domination exercée par les firmes

³⁷ , Qui se traduit, d'une part par un coût fiscal augmentant le coût des ressources, et, d'autre part, par des actions collectives diminuant ce coût.

³⁸ Voir notamment les travaux de Samir Amin ou Arrighi Emmanuel.

multinationales « capitalistes » sur l'économie locale, avec marginalisation des entreprises autochtones, exploitation de la main d'œuvre et des ressources ; dépendance par rapport à des marchés financiers internationaux instables ; risques de décisions brutales de fermeture de sites. Cette littérature d'inspiration à la fois marxiste, tiers-mondiste et nationaliste, très influente à l'époque, a longtemps ralenti, voire bloqué le mouvement d'ouverture aux capitaux internationaux en proposant des schémas de développement alternatifs : politiques d'autosuffisance, économies socialistes à planification centralisée...

À cette représentation très négative de l'investissement international, s'opposait une approche libérale, qui, en s'inspirant de modèles mathématiques fortement stylisés, cherchait à montrer que l'internationalisation, y compris dans sa dimension « investissements », constituait un facteur d'optimisation dans la répartition des ressources rares et devait donc être encouragée. L'effondrement des modèles de développement alternatifs, la puissante vague libérale des années 1980, ont fait que cette base idéologique s'est progressivement imposée comme le fondement des politiques d'ouverture aux investissements internationaux, dont la mise en œuvre était recommandée par tous les grands organismes économiques internationaux et intégrée aux politiques dites « d'ajustement structurel » « suggérées » aux pays en développement ou en transition par la Banque mondiale et le FMI³⁹. D'où un formidable mouvement d'ouverture dont le tableau 2.2 donne la mesure.

Tableau 2.2

Nombre d'évolutions réglementaires concernant l'investissement étranger (1991-2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de pays ayant introduit un changement réglementaire	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71
Nombre de changements réglementaires, dont	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208
- Plus favorables aux IDE	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147	194
- Moins favorable aux IDE	2	0	1	2	6	16	16	9	9	3	14

Source : CNUCED, 2002b

De l'ouverture à la promotion, il n'y a qu'un pas. Par un glissement de vocabulaire, assez abusif mais caractéristique du climat idéologique des années 1980 et 1990 vers la glorification du marché, les territoires et les pays ont été assimilés à des « produits » qu'il faut vendre ou à des « entreprises » dont il faut assurer l'efficacité (peu important, à ce niveau zéro de la conceptualisation, les termes exacts : ce qui compte, c'est la mythification des mécanismes de marché et de concurrence, un peu comme hier étaient diabolisée l'entreprise et sanctifiée la planification). D'où le développement des agences de promotion territoriales, assimilées selon les cas au « service marketing » ou à la direction commerciale de ces nouvelles entités concurrentielles qu'étaient devenues des nations à la culture millénaire, sous le coup de baguette magique de la globalisation⁴⁰.

Le débat n'en est pas pour autant clos, comme le montre la puissance du mouvement alter-mondialiste, relayée au niveau académique par une intense production de littérature critique⁴¹. L'évaluation de l'impact des politiques de libéralisation des vingt dernières années fait aujourd'hui débat au niveau mondial, et rien ne dit que la « vague libérale » ne conduira pas, in fine, à des désillusions, voire à des désastres comparables à ceux imputables aux politiques de planification centralisée⁴². Dans ce cas, le destin futur des agences de promotion pourrait

³⁹ La question de l'impact des investissements étrangers sur les économies d'accueil fait toujours l'objet de débats et de publications nombreuses (voir revues de littérature dans les *World Investment Report* 1999 et 2000).

⁴⁰ Sur la contestation de cette notion de compétitivité appliquée aux économies nationales, on pourra lire Krugman (1994).

⁴¹ Hanson (2001), porte par exemple un jugement assez négatif sur le principe d'une politique de promotion des investissements, fondé sur l'examen critique des justifications habituellement avancées pour justifier celle-ci.

⁴² Voir à ce sujet Stiglitz (2002).

être aussi sombre que celui qu'ont connu les organismes de planification nationaux aux cours des quinze dernières années : suppression ou marginalisation totale après avoir bénéficié d'un effet de mode éphémère. Enfants un peu bâtards de la vague libérale, elles seraient alors condamnées par son reflux. Mais ce débat dépasse largement le cadre de cet ouvrage, et nous admettons ici, comme une donnée de fait, l'existence d'une forte mobilité internationale des capitaux rendue possible par la libéralisation des réglementations nationales.

212. Quel domaine de légitimité des agences de promotion dans un cadre de pensée « libéral » ?

Même si l'on admet l'analyse selon laquelle la libéralisation des investissements est à la fois inévitable et potentiellement porteuse de bienfait, tant au niveau local que global, la légitimité théorique des agences de promotion n'en est pas acquise pour autant.

Tout d'abord, le principe même d'une action publique de promotion des territoires pose question⁴³. Dans un schéma libéral pur, c'est le fonctionnement spontané du marché qui conduit naturellement à l'allocation optimale des ressources au niveau international. C'est vrai pour les productions dans un schéma à capitaux fixes, comme le modèle de Ricardo ou le théorème HOS. Mais c'est vrai également dans un modèle à capitaux mobiles, comme celui de Mundell (Mundell, 1957).

Les théoriciens libéraux ont de ce fait toujours regardé avec méfiance les interventions publiques, potentiellement source de distorsions de concurrence et de sous-optimalité. C'est vrai pour les flux de commerce (protection douanières et subventions à l'exportation). C'est vrai également pour les flux d'investissements dans un modèle à capitaux mobiles. Dans celui-ci, l'équivalent des protections douanières serait constitué par les obstacles à l'investissement. Quant aux subventions à l'exportation, leur équivalent dans le domaine qui nous intéresse seraient les aides à l'investissement, et plus généralement l'ensemble des avantages spécifiquement réservés aux investisseurs étrangers par les agences de promotion et susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence (dégrèvements fiscaux notamment, cf. *infra*).

Cette littérature critique d'inspiration libérale, cependant, s'est jusqu'ici surtout focalisée sur la question des politiques commerciales et n'a pour l'essentiel abordé le problème des politiques d'accueil de l'investissement mobiles qu'à travers le prisme quelque peu réducteur des aides financières à l'implantation. Il est donc souhaitable de proposer une analyse d'ensemble permettant de déterminer, à partir d'une représentation cohérente du « marché » de l'investissement internationalement mobile, les conditions de légitimité d'une action publique en ce domaine.

Nous pouvons pour cela nous appuyer sur le « modèle conceptuel » ébauché dans le premier chapitre de cet ouvrage (paragraphe 3.2). Celui-ci analyse le « marché » de l'investissement mobile comme la rencontre d'une « demande » de sites liés aux projets d'investissement des entreprises et d'une « offre » de sites par les développeurs locaux. L'agrégation des comportements microéconomiques des « investisseurs » et des « développeurs » conduit à la description d'une courbe d'offre et de demande de sites respectivement croissante et décroissante en fonction du « prix » du site. On peut ensuite raffiner la description des comportements d'offre et de demande en associant à chaque projet un vecteur de « demande

⁴³ Nous ne décrivons ici que les critiques issues d'une approche « libérale », étant entendu qu'il existe bien sur une vaste littérature critique d'inspiration radicale, insistant sur l'impact négatif d'une trop grande « soumission » des gouvernements aux intérêts des firmes multinationales, conduisant par exemple à des phénomènes de « moins-disant » social et environnemental, à l'octroi d'avantages excessifs aux grandes firmes accroissant leur pouvoir de domination, à une dépendance excessive des territoires par rapport aux décisions de localisation de ses firmes, etc.

de facteurs » dont le site ne constitue qu'un élément. En d'autres termes, la compétition entre localisations potentielles ne porte plus seulement sur le prix du site lui-même, mais également sur celui des ressources qui lui sont localement associées. Or, il peut exister pour la même ressource une diversité d'offreurs locaux. Le développeur de sites peut alors avoir intérêt à constituer avec les offreurs locaux les plus compétitifs une « coalition » visant à offrir à l'investisseur un vecteur de « prix des ressources » associé à son site aussi avantageux que possible.

Comment représenter dans ce cadre l'action des autorités publiques (État, collectivités locales...) pour l'attraction des investisseurs ? Une première solution consisterait à présenter leur existence comme résultant d'une forme particulière de coalition d'acteurs locaux, par exemple les offreurs de sites géographiquement proches et désireux de partager un certain nombre de coûts (ex : frais de prospection... ou de réaliser des économies d'échelle (ex : infrastructures desservant plusieurs sites proches). Mais cette approche rendrait nécessaire la construction d'un raisonnement explicatif de la logique économique de formation de ces coalitions d'offreurs et de leur découpage spatial. Cet objectif n'est pas hors de portée : il suffirait par exemple d'utiliser un modèle gravitaire expliquant la constitution de « zones d'influence » autour de « grands » sites, englobant un certain nombre de « petits » sites satellites. Les frontières entre ces zones d'influence seraient fixées au lieu d'équilibre entre l'influence gravitaire des « grands » sites. Ce type d'approche a des similitudes avec celle utilisée par l'INSEE pour définir les notions de « bassins d'emplois ». Cependant, elle ne correspond pas à la réalité des collectivités locales, dont la nature est avant tout politico-institutionnelle, et échappe donc en grande partie aux déterminants strictement économiques.

Il est donc plus réaliste de supposer a priori l'existence d'un certain découpage territorial « exogène » de notre « marché » de l'investissement. Chaque territoire est alors défini comme le domaine d'action d'un « gouvernement local ». Celui-ci s'estime légitime pour intervenir, au nom des intérêts de la collectivité, en matière de développement local et d'attraction des projets d'investissement mobiles. Il prélève pour cela des impôts, qui constituent d'une part l'un des éléments du vecteur des « coûts des ressources » associé à un couple site/projet donné, d'autre part un élément de formation du coût de développement du site. En contrepartie, il offre des services consistant, d'une part à réduire certains coûts pesant sur le développement du site ou le fonctionnement du projet (services publics gratuits...), d'autre part à rassembler l'information sur les ressources présentes sur son territoire et à en informer l'investisseur. Il faut maintenant essayer de déterminer les conditions d'efficacité de l'action de ce « gouvernement local », aussi bien au niveau global que concernant le territoire sur lequel il exerce ses prérogatives :

- Au niveau du territoire, l'action du gouvernement local est efficace si elle permet de modifier favorablement les performances territoriales en matière d'accueil des projets mobile (coût fiscal compensé par l'amélioration de la qualité des facteurs et l'efficacité de leur combinaison). Pour les développeurs de sites par exemple, le gouvernement est « efficace » si le surcoût lié au prélèvement fiscal est plus que compensé par les réductions de coûts liés à la création d'infrastructures publiques gratuites, à l'aide à la promotion du site, etc. De même, pour les autres offreurs de ressources, l'action du gouvernement local est « efficace » si l'impact de la fiscalité pesant sur les prix des ressources est compensé par un accroissement de leur rapport efficacité/prix lié aux politiques publiques (ex. : formation...) et par une action efficace d'information des investisseurs sur les ressources locales.

- Concernant le fonctionnement global du « marché », l'action des gouvernements locaux, considérés cette fois globalement, est « efficace » si elle permet d'obtenir, à contraintes financières données, un montant global de projets rentables engagés (donc de profits) supérieur à ce qu'ils auraient été sans la présence de ces gouvernements. Le « coût fiscal » doit alors être compensé, au niveau global, par l'amélioration du rapport qualité/coût de

l'offre de ressources élémentaires et par une meilleure information des investisseurs permettant une localisation plus optimale des projets.

213. Quels moyens d'action pour les agences ?

Détaillons maintenant les principaux leviers d'action dont disposent réellement les agences pour les analyser à la lumière de l'analyse précédente, mais aussi des retours d'expérience concrets. On distinguera les domaines suivants : la promotion du pays, la recherche de projets, le montage d'offres territoriales, l'octroi d'aides aux investissements, les services aux investisseurs, le conseil au gouvernement, la fonction d'aménageur.

- **L'activité promotionnelle** vise à donner aux investisseurs une image favorable des possibilités d'affaire offertes par le territoire. Sur le plan théorique, elle n'est justifiée que si le marché de l'investissement fonctionne en « information imparfaite », c'est-à-dire si les entreprises ne sont pas en mesure de disposer par elles-mêmes des informations nécessaires sur les différents territoires d'accueil. Dans la réalité, cette hypothèse est en partie vérifiée, la sous-information des PME peu internationalisées contrastant avec les outils colossaux d'intelligence économique dont disposent les plus grandes firmes multinationales.

Le bilan pratique que l'on peut faire de ce mode d'action est relativement mitigé. Côté positif, une récente enquête réalisée par la Banque mondiale auprès des investisseurs internationaux (Miga/Deloitte Touch, 2002) semble montrer que les agences répondent effectivement à un besoin d'information des firmes. En effet, une très large proportion des entreprises interrogées déclare s'adresser à des agences, en particulier lorsqu'elles souhaitent recueillir des informations précises sur les caractéristiques des territoires d'accueil potentiels. Cependant, trois éléments peuvent contribuer à réduire l'utilité des agences de promotion en ce domaine :

- Les grandes firmes multinationales peuvent disposer directement, soit en utilisant leurs filiales, soit à travers le recours à des consultants spécialisés, de quantités importantes d'informations et de diagnostics sur les territoires, ce qui peut réduire l'intérêt des interventions des agences en la matière. Celles-ci n'auraient alors une réelle valeur ajoutée que vis-à-vis des catégories de clientèle les moins bien informées : petites entreprises ou sociétés en début d'internationalisation (voir également sur ce sujet le chapitre 3).

- Différents travaux (Wells et Wint, 1999) montrent que l'action de promotion des agences est beaucoup plus efficace lorsqu'elles développent des argumentaires techniques spécialisés vis-à-vis d'un public ciblé que lorsqu'elles se contentent d'opérations « grand public » à caractère généraliste. Mais, à l'inverse, la faiblesse des moyens dont disposent les agences rend difficile pour elles la maîtrise de nombreuses compétences techniques spécialisées et la connaissance approfondie de leur offre territoriale dans toutes les activités. Elles se trouvent ainsi confrontées à un douloureux dilemme : maintenir une vocation généraliste dont la pertinence commerciale pose question ou abandonner de nombreux « créneaux » pour se spécialiser sur quelques activités ?

- Enfin, les agences de promotion sont par nature, amenées à vouloir diffuser de leur propre territoire une image systématiquement plus favorable que la réalité, et parfois même gravement faussée, ce qui peut discréditer dans l'esprit des décideurs la fiabilité des informations qu'elles fournissent. C'est sans doute ce risque qui amène le FIAS, dans une étude récente, à affirmer que l'activité de « construction d'image » est prématurée si elle n'a pas été précédée d'une action structurelle pour rendre le territoire véritablement attractif (Morisset, 2003).

- **La recherche de projets** consiste à identifier, voire à susciter des projets nouveaux susceptibles de s'implanter sur le territoire. Sur le plan théorique, son efficacité suppose, soit

que l'investisseur soit en situation d'information incomplète, soit que son processus de décision s'effectue en « rationalité limitée ». Une intervention externe pourrait alors, soit le conduire à intégrer un territoire sur lequel il était mal informé dans la liste des localisations potentielles pour un projet existant, soit le conduire à modifier son évaluation d'un projet en fonction des arguments présentés par l'agence, soit même à considérer un projet qu'il n'avait pas spontanément envisagé. Si ces hypothèses ne sont pas vérifiées, l'action de prospection est inutile car l'investisseur, bien informé et rationnel, aurait spontanément choisi la liste optimale des projets et des territoires d'accueil potentiels.

Comme dans le cas précédent, la réalité se situe à mi-chemin de ces deux situations extrêmes. En conséquence, l'efficacité réelle des actions de « prospection » fait l'objet d'évaluations mitigées. Le FIAS (*op.cit.*), par exemple, ne la classe pas parmi les actions les plus efficaces susceptibles d'être mises en œuvre par les agences. La CNUCED (*op.cit.*), par contre, insiste, exemples à l'appui, sur l'efficacité potentiellement élevée des actions dites « proactives » consistant à démarcher des investisseurs très ciblés pour un type de projets particuliers où le territoire dispose d'avantages différenciateurs importants.

- **Le montage d'offres territoriales** consiste à proposer à l'investisseur, en réponse à un projet déclaré, un ensemble de ressources locales correspondant le mieux possible à ses besoins de manière à l'inciter à s'implanter sur le territoire concerné. Cette « coalition des offreurs locaux de ressources » pourrait en théorie avoir un impact doublement positif : 1) En équilibre partiel, elle permet, au territoire concerné de présenter pour chaque projet la meilleure offre complexe de facteurs possibles, augmentant ainsi ses chances de l'emporter par rapport aux offres territoriales concurrentes, et donc, in fine sa « part de marché » ; 2) En équilibre global, elle permet, si le même processus est mis en œuvre pour tous les sites, de diminuer le coût global de réalisation de chaque projet et donc d'augmenter, à contrainte financière donnée, le nombre total de projets réalisables dans l'ensemble du monde. Elle devrait donc en principe conduire, via une meilleure utilisation des ressources existantes, à un niveau d'investissements, de production et de profits globalement plus élevé.

Les enquêtes disponibles (Morisset, 2003) montrent que la plupart des agences consacrent des moyens importants à cette activité. L'examen des expériences concrètes montre que dans de nombreux cas (ex : Toyota à Valenciennes, Smart en Lorraine...) elles ont su jouer efficacement ce rôle d'intégrateur d'offre. Mais sont-elles pour autant les mieux placées en ce domaine ? Selon une enquête récente de la Banque mondiale, les investisseurs semblent privilégier le recours à des offreurs privés de services – consultants en implantation et généralistes, sociétés d'ingénierie – jugés plus objectifs, plus réactifs, plus proches du monde des affaires. A l'inverse, l'action des agences territoriales est compliquée par les interférences politiques, qui peuvent parasiter le processus de sélection interne des offres au sein de leur propre réseau (voir à ce sujet le paragraphe 3 de ce chapitre). Elles peuvent cependant, a minima, jouer auprès de ces consultants un rôle d'appui, ce qui suppose de nouer avec eux des relations de coopération dans la durée.

- **Les aides à l'investissement consistant** à accorder à l'investisseur un avantage particulier (aide financière, fiscale, cession de terrain à coût réduit...) pour favoriser la réalisation de son projet. Elles constituent un cas intéressant où la clarté des prescriptions théoriques contraste avec les difficultés et surtout les ambiguïtés de leur mise en œuvre pratique. En théorie, le fonctionnement de notre modèle de marché le plus simple (offre et demande de sites) conduit spontanément à un équilibre optimal, en ce sens qu'il permet de maximiser le profit total des agents. Tout autre équilibre, lié par exemple à la réalisation d'autres projets ou au choix d'autres sites que dans la solution de référence, conduirait à un niveau global de profits

inférieurs. Une action exogène visant à modifier les conditions spontanées de l'équilibre⁴⁴ éloignerait donc de l'optimum global spontanément atteint par les mécanismes du marché, même si elle permet d'augmenter le flux de projets à destination du territoire ayant ainsi manipulé les prix. Cette conclusion est d'ailleurs valable en quelque sorte « dans les deux sens » puisqu'elle conduit à disqualifier aussi bien les interventions de nature « protectionniste » (secteurs interdits à l'investissement étranger, procédures d'autorisation préalables, conditions en matière de recours aux fournisseurs locaux ou de contenu en valeur ajoutée locale) que celles s'apparentant à un « dumping » (aides financières ou fiscales spécifiques, conditions dérogatoires du droit commun, etc.)⁴⁵. Dans l'ensemble, ce type d'intervention devrait donc être en théorie banni, où, a minima, strictement contrôlé⁴⁶.

L'application pratique de ce principe apparemment simple pose cependant des difficultés considérables, qui ne sont pas seulement liées à des problèmes d'ordre matériel, mais également aux ambiguïtés mêmes de la notion d'aide à l'investissement.

En effet, les très nombreuses aides à l'investissement accordées par les autorités locales, compte tenu de la diversité de leurs modalités, sont difficilement contrôlables, et, de fait, ne font pas l'objet de contrôles très stricts. Bien sûr, les aides financières directes sont aisément repérables, et font, au moins au sein de la communauté européenne, l'objet d'une réglementation assez stricte (carte des zones dites « patables »⁴⁷, plafond au montant des aides accordées, globalement et par projet). Mais il existe également beaucoup d'autres outils d'action dits « indirects » (notamment ceux relevant des infrastructures, de la formation, de l'offre immobilière publique), qui restent en dehors du champ du contrôle, laissant ainsi ouverte de nombreuses possibilités de distorsion de concurrence.

Mais se pose alors la question de la limite entre ce qui constitue un mode d'intervention légitime des autorités locales sur l'environnement des affaires et une pratique de concurrence déloyale. Quelques exemples permettent d'illustrer cette difficulté. 1) Si, pour favoriser l'implantation d'un projet, une collectivité locale décide de financer une bretelle d'accès reliant le site concerné à une autoroute passant à proximité, doit-on considérer qu'il s'agit d'une distorsion de concurrence ou simplement d'une politique d'équipement locale intelligemment conçue ? 2) Si un gouvernement national décide un aménagement fiscal particulièrement avantageux pour toutes les entreprises susceptibles de d'implanter sur son territoire (ex. : taux très faible de l'impôt sur les sociétés, comme en Irlande), s'agit-il d'une concurrence fiscale indue ou simplement de la conséquence d'une gestion efficace des finances publiques permettant de réduire la pression fiscale sur certaines catégories de contribuables ? 3) Si l'administration locale applique de manière très favorable pour un investisseur étranger certaines réglementations douanières ou concernant le droit du travail, fait-elle preuve d'un favoritisme condamnable ou simplement de pragmatisme et d'ouverture ? Bien entendu, les réponses à ces questions varient selon les cas d'espèce. Mais ce qui est certain, c'est que la limite entre les actions légitimes ou non, au sens des prescriptions théoriques précédentes, est loin d'être évidente. L'intense activité

⁴⁴ Par exemple en diminuant de manière artificielle le prix de certaines ressources locales ou en posant des contraintes supplémentaires sur la localisation des projets ou leur condition de fonctionnement.

⁴⁵ Sleuwaegen et Penning montrent que la délocalisation d'établissements belges vers des pays proches sont très liés à l'existence d'aides publiques, surtout dans le cas des PME. Ces aides ont donc pour effet, selon les auteurs, d'entraîner une distorsion de concurrence au détriment des zones non aidées. De même Cumming et Hubbard (1994) montrent l'existence d'une assez forte sensibilité des flux d'investissements directs aux niveaux de fiscalité.

⁴⁶ Si ces subventions sont tout de même accordés pour des raisons particulières (soutien aux régions en difficulté), elles doivent l'être en fonction de critères transparents, objectifs et si possible, internationalement coordonnées et réglementées de manière à limiter les effets de distorsion liés à l'octroi désordonné de ces aides (voir les dispositions européennes en matière d'aide aux régions en difficulté).

⁴⁷ C'est-à-dire où la PAT peut être accordée.

jurisprudentielle actuelle des services de la commission européenne permettra peut-être, à terme, de dégager des règles plus claires la matière.

- **Les services aux investisseurs** recouvrent une très large gamme d'interventions allant de la recherche de sites et de l'accueil de missions au conseil fiscal, en passant par une fonction d'intermédiation entre l'investisseur et l'administration locale. Ces activités, d'après l'enquête du FIAS (*op. cit.*), mobilisent une part importante des moyens des agences, qui affichent souvent la volonté de servir de « guichet unique » aux investisseurs pour la gestion de tous les actes administratifs liés à leur implantation. Sur le plan théorique, ces interventions peuvent être considérées comme légitimes si elles viennent remédier à des défaillances dans le fonctionnement spontané du « marché », par exemple en assurant une meilleure circulation de l'information entre les investisseurs et les autorités locales. Par contre, elles seront illégitimes si elles viennent se substituer gratuitement à des fonctions qui pourraient être remplies, moyennant rétribution, par des offreurs privés de services (par exemple pour l'identification des sites ou le conseil juridique). Cette illégitimité serait encore aggravée si ces services étaient accordés de manière privilégiée à certains investisseurs, biaisant ainsi la concurrence entre ceux-ci.

Dans la pratique, cette distinction ne pose pas de problèmes trop aigus. En effet, un « partage du travail » de facto s'est établi, au moins en Europe de l'Ouest, entre consultants privés et agences, ces dernières se spécialisant notamment sur un rôle d'intermédiaire avec les autorités politiques et les milieux administratifs (interventions ponctuelles visant à accélérer une procédure ou à assouplir l'application d'une disposition fiscale ou douanière, recueil des critiques et suggestions des firmes implantées concernant l'amélioration de leur environnement réglementaire, etc.). Ce type d'activité est d'ailleurs mis en œuvre en liaison étroite avec les consultants privés, voire dans certains cas à leur demande. A l'inverse, les agences ont rarement cherché à intervenir de manière très agressive et systématique dans les domaines « réservés » des consultants privés.

Par contre, certaines analyses suggèrent que l'efficacité des agences pourrait encore être accrue dans ce domaine très large du « service aux investisseurs ». L'enquête du FIAS déjà mentionnée insiste notamment sur l'importance cruciale de la fonction dite « d'after-care ». Celle-ci consiste à assurer un suivi de l'investisseur une fois son projet implanté, afin de faciliter son activité quotidienne (solution aux difficultés administratives et réglementaires), de recueillir et transmettre ses suggestions quant à l'amélioration de son environnement d'affaires, et bien sûr, de détecter ses projets nouveaux. Or, d'après le FIAS, les moyens affectés par les agences à cette fonction restent insuffisants par rapport à son importance réelle.

- **Le conseil au gouvernement consiste** à proposer aux autorités politiques des actions visant à améliorer l'attractivité du territoire et d'une manière plus générale la qualité de l'environnement local des affaires. En théorie, cette fonction sera légitime si elle remédie à un déficit d'information des autorités locales sur leur propre territoire et sur les attentes des investisseurs, et si aucun acteur privé n'est en mesure de la remplir.

Ces conditions semblent pour l'essentiel satisfaites dans la réalité : de par la fonction d'interface qu'elles remplissent, les agences sont sans doute l'organisme le mieux à même de porter un diagnostic sur l'attractivité de leur territoire et sur les moyens de l'améliorer. De plus, leur statut de « service public » leur donne une légitimité particulière pour jouer un rôle de conseil auprès des autorités politiques. C'est sans doute pourquoi les études existantes (Morisset, 2003) insistent sur le rôle particulièrement utile que les agences pourraient jouer en ce domaine. Et celui-ci figure en bonne place parmi les missions qui leur sont officiellement confiées dans la plupart des pays développés.

Cette fonction est-elle efficacement remplie en pratique ? La réponse, variable selon les cas, est dans l'ensemble mitigée. Certaines agences ont mis en place des dispositifs formalisés de diagnostic-conseil, comme le « livre blanc de l'attractivité » publié chaque année par *Invest in Sweden*. En France, l'AFII semble s'orienter sur la même voie, avec la réalisation d'un « tableau de bord de l'attractivité ». Dans d'autres pays, elles transmettent régulièrement des aux pouvoirs publics des propositions d'action visant à améliorer l'image et l'attractivité du territoire (simplification de la réglementation, allègement ou aménagement de la fiscalité, amélioration et adaptation de la formation, construction d'infrastructures, aménagement de zones d'activité, etc.). Cependant, l'étude du FIAS souligne l'insuffisance globale des moyens affectés à cette fonction par rapport à son importance.

- **Enfin, la fonction d'aménagement** consiste pour les agences à intervenir directement sur les conditions matérielles d'accueil des investissements. En théorie, cette intervention sera légitime si elle se substitue à une offre privée défaillante, et si aucune autre administration n'est mieux à même de l'effectuer. L'application stricte de ce principe réduirait à peu de chose le domaine d'intervention des agences, puisqu'elles ne pourraient pas exemple prendre en charge directement ni l'aménagement de sites (réalisé par des promoteurs privés ou semi-publics), ni l'amélioration de la qualité des ressources (gérée par les administrations compétentes, par exemple le ministère de l'éducation nationale ou les Chambres de commerce pour la formation). Par contre, elles pourraient légitimement prendre en charge certains domaines d'action transversaux spécifiquement liés à la problématique d'attractivité, comme la mise en relation des investisseurs avec leurs sous-traitants et fournisseurs locaux potentiels, ainsi que la mise à niveau éventuelle de ceux-ci (dans le cas notamment de pays en développement ou en transition).

Dans la pratique, les agences interviennent de manières très diverses dans ces différents domaines, selon des logiques parfois davantage liées à l'histoire des institutions à qu'à une véritable rationalité économique. Par exemple, la fonction d'aménageur de site a parfois historiquement précédé dans certaines agences celle de promotion territoriale et s'est depuis lors maintenue. Dans d'autres cas, les agences se sont fortement impliquées dans des activités de formation ou de reconversion de sites. Elles ont également développé des programmes de mise à niveau de l'offre locale de sous-traitance dans des pays comme l'Irlande ou la Tunisie. Sans entrer dans l'analyse détaillée de ces expériences, il semble que l'application souple du principe de subsidiarité, dans le cadre d'une coopération étroite entre les différents acteurs locaux, pourrait constituer un schéma intéressant. Selon cette approche, chaque programme lié à l'attractivité serait confié à l'opérateur le plus compétent pour le mettre en œuvre (ex : société de promotion immobilière pour le développement d'un site, universités et écoles professionnelles pour la formation..). Par contre, l'agence de promotion serait associée à la définition des différents programmes et au pilotage de leur mise en œuvre, jouant ainsi un rôle de coordination.

En conclusion, on soulignera un point qui n'est trivial qu'en apparence. Notre modèle de « marché » a en effet montré que l'action des agences de promotion n'était économiquement légitime que si elle était efficace. Cette remarque n'a rien de tautologique, car elle met en relief la nécessité d'un dispositif rigoureux d'évaluation. Comme nous venons de le voir, l'action des agences se situe en effet souvent, pratiquement par définition, à la frontière des politiques publiques et des intérêts privés. D'où un risque constant de mélange des genres, de confusion des rôles, et finalement d'opacité dans le fonctionnement réel de l'organisme, auquel ne s'appliquent ni les critères traditionnels de service public ni les critères privés de rentabilité. En l'absence de critères explicites et objectifs d'évaluation, les dérives sont alors probables, depuis la simple inefficacité jusqu'à la confusion d'intérêts. A l'inverse, un processus d'évaluation régulier permettrait d'améliorer peu à peu l'efficacité du dispositif à la

lumière des résultats obtenus. Il devrait donc en principe être organiquement lié à la mise en œuvre de ce type de politique, puisqu'il constitue la meilleure (et peut-être la seule) garantie de son efficacité à terme, c'est-à-dire de la construction progressive de sa légitimité. On reviendra dans la dernière section de ce chapitre sur les conséquences concrètes de cette remarque.

22. HIERARCHISATION DES OBJECTIFS ET COORDINATION DE L'ACTION DES AGENCES

La discussion sur la légitimité des agences risque de rester quelque peu abstraite si on n'évoque pas les objectifs qui leur sont assignés. Or, ceux-ci peuvent couvrir un champ très large, variable d'une agence à l'autre, et parfois même contradictoire entre des agences chargées, avec des objectifs différents, de la promotion du même territoire. Dans ces conditions, se pose le problème de la hiérarchisation des objectifs et de la coordination entre agences.

221. Diversité des objectifs

L'accueil des investissements étrangers s'insère dans le cadre d'une politique économique et sociale d'ensemble, destinée soit à remédier à certains déséquilibres (chômage, régions en difficulté), soit à saisir des opportunités de développement (transferts de technologies...). Les politiques d'attraction sont donc des outils visant donc à satisfaire des objectifs plus larges, qui peuvent varier avec le temps, en fonction de l'évolution du contexte politique et économique d'ensemble. On peut les regrouper dans les catégories suivantes:

- *Création d'emploi.* L'objectif le plus fréquemment mentionné par les agences (notamment en France) est la création d'emplois et la lutte contre le chômage. Cette préoccupation a d'ailleurs constitué le principal moteur du développement des agences de promotion au cours des années récentes, notamment dans une Europe continentale confrontée à des problèmes de désindustrialisation et de montée du chômage, et, désormais, au Japon.

- *Développement régional.* Cet objectif constitue historiquement la justification originelle de la mise en place de nombreuses agences. Il peut d'ailleurs prendre plusieurs significations distinctes selon que l'on se place au niveau national ou régional. *Au niveau national*, on parlera plutôt d'aménagement du territoire. L'idée est alors d'orienter les investissements dans des zones fragiles afin d'homogénéiser l'occupation de l'espace et la distribution des activités et de la richesse. Cette préoccupation a été primordiale en France dans les années 1970. Elle reste encore très présente aujourd'hui, entre autres, dans les pays nordiques. *Au niveau régional*, l'accueil des capitaux étrangers peut fréquemment apparaître comme un levier de développement local autonome, permettant en quelque sorte de « court-circuiter » le niveau national. Cette approche est particulièrement fréquente dans les régions où la revendication autonomiste est forte, comme en Écosse, au pays de Galles, en Wallonie et en Flandres, en Catalogne, au Pays basque.

- *Vente d'une ressource particulière.* Certaines agences peuvent avoir pour mission de « vendre » une ressource locale particulière, qui pour des raisons diverses (privatisation massives notamment) est disponible en quantités importantes. Par exemple, la *Commission for the New Towns*, après la décision du gouvernement Thatcher de mettre fin à la politique publique de développement de villes nouvelles, a mis en vente son patrimoine immobilier (Hatem, 1995, chapitre 8). Après la réunification allemande, la Treuhand a été chargé de la privatisation de l'énorme patrimoine des entreprises est-allemandes, recourant largement pour cela à l'appel aux capitaux étrangers. Des organismes comparables, quoiqu'au champ d'action souvent plus réduit, ont été mis en place dans d'autres ex-pays socialistes, y compris – de manière plus informelle mais cependant fort efficace – en Chine populaire.

- *Afflux des capitaux.* Certaines agences, souvent situées dans des pays anglo-saxons ou/et où les taux de chômage sont aujourd'hui peu élevés, peuvent afficher leurs objectifs en termes financiers au moins autant qu'en termes d'emplois créés. C'est par exemple le cas des agences anglaises, dont les résultats sont largement présentés - et évalués – à travers leur contribution aux entrées de capitaux dans le pays.

- *Autres objectifs.* Enfin, d'autres objectifs à caractère plus général, parfois implicitement liés aux précédents, peuvent être mentionnés : accélérer la transition du pays vers l'économie de marché (cas des pays de l'Est), permettre des transferts de technologie et de savoir-faire, contribuer aux objectifs spécifiques du développement local (revitalisation industrielle, renforcement de l'offre locale spécialisée sur certaines activités..), protéger l'environnement par l'accueil d'activités non polluantes, etc.

222. Gestion des priorités et conflits entre objectifs

Ces différents objectifs peuvent rentrer en conflit pour plusieurs raisons :

- *Soit parce que la même agence vise des objectifs en partie contradictoires.* Par exemple, la politique française d'attraction menée par la DATAR avait initialement pour but, dans les années 1970, d'orienter les investissements étrangers vers les zones les moins favorisées du territoire pour contribuer à un rééquilibrage géographique des activités. Mais, peu à peu, la création globale d'emplois dans l'économie nationale est devenue l'objectif prioritaire de la politique d'attraction. Ceci supposait de mettre davantage en avant auprès des investisseurs les atouts des régions les plus attractives, et souvent les plus développées du pays, en contradiction potentielle avec l'objectif initial de soutien aux régions en difficulté⁴⁸.

- *Soit parce que plusieurs agences intervenant sur le même territoire peuvent avoir des objectifs différents.* Par exemple, dans la même région anglaise, le *Regional Development Office* pourra être davantage sensible à la création d'emplois dans des zones en reconversion, la *Commission for the New Towns* à la vente de son patrimoine immobilier dans ses ex-« villes nouvelles », et *Invest in UK* à un objectif mixte de création d'emploi et d'attraction de capitaux au niveau national. La coordination d'organismes aussi divers (sans même parler des autonomistes gallois et écossais, désireux de mettre en place rien moins qu'un schéma de développement économique local indépendant du pouvoir anglais) constitue évidemment un enjeu considérable pour garantir l'efficacité globale du dispositif.

Il faut alors s'interroger sur la manière de gérer ces conflits d'objectifs⁴⁹ : définition des priorités au sein d'un même agence (voir paragraphe suivant), coordination entre agences intervenant sur les mêmes territoires avec des objectifs différents.

223. La coordination entre agences de promotion

Peut-on à cet égard tenter de définir quelques « bonnes pratiques » concernant : 1) le découpage territorial de l'action des agences ; 2) la coordination entre agences exerçant leur responsabilité sur le même territoire ?

⁴⁸ On notera toutefois que, dans plusieurs cas, l'investissement étranger a servi de « révélateur » de la compétitivité potentielle, jusque là peu ou mal exploitée, d'un territoire. Par exemple, la Lorraine, victime dans les années 1970 d'une grave crise de ses industries traditionnelles et que l'on avait cru de ce fait devoir traverser une très longue période de difficultés, a pu, grâce à l'apport d'investissements étrangers nouveaux, se ré-industrialiser en tirant parti de ses considérables atouts géographiques et humains.

⁴⁹ La question de la pertinence des objectifs eux-mêmes (faire baisser le chômage, équilibrer la répartition des activités sur le territoire...) dépasse évidemment le cadre de notre ouvrage.

Dans un monde où ces découpages sont définis de manière « évidente » par les frontières nationales, le problème ne se pose pas : la compétition pour l'accueil des investissements oppose des pays et il y a « évidemment » une agence par territoire (national). Dans le monde réel, où la notion d'État-nation est affaiblie par les mouvements conjoints de globalisation économique et de décentralisation politique, plusieurs visions de l'espace et plusieurs découpages territoriaux se superposent et s'enchevêtrent, dont aucun ne s'impose de manière évidente (voir chapitre 1, paragraphe 2). En particulier, la décentralisation politique se traduit par l'apparition de différentes échelles d'action institutionnelles, emboîtées les unes dans les autres, et dont aucune ne correspond parfaitement à la réalité de l'économie locale. Dès lors, le découpage des territoires d'action des agences cesse d'être considéré comme un fait acquis et peut devenir un objet d'étude en soi, susceptible de faire l'objet de prescriptions fondées sur la recherche de l'optimalité. Les analyses du chapitre 1 ont cependant montré à la fois la difficulté, voire l'impossibilité de définir de façon objective ces découpages et le caractère de toutes manières très improbable, pour des raisons politiques et institutionnelles, de leur mise en œuvre effective pour la définition du périmètre d'action des agences.

Cette situation implique évidemment de nombreux risques de duplication d'efforts, de gaspillage et de dispersion des moyens, de mise en place désordonnée de programmes de promotion au mieux redondants, au pire contradictoires. Elle peut contribuer à décrédibiliser les agences auprès des investisseurs soumis à des sollicitations nombreuses et mal coordonnées. En particulier, les moyens d'analyse et d'information économique sont « saupoudrés » entre un grand nombre d'agences, jusqu'à atteindre un point de dilution tel qu'ils n'atteignent plus nulle part la masse critique. Les agences ne sont plus alors en mesure de produire une information de qualité venant remédier aux imperfections en ce domaine. Elles doivent se contenter de produire un « bruit de fond » statistico-économique (du type « Venez investir chez nous, notre position est centrale »), qui ne répond pas convenablement aux besoins en information des investisseurs.

La recherche d'une coordination efficace de ces agences devient de ce fait une condition indispensable à l'efficacité de leur action. Sans entrer dans le problème du niveau optimal de coordination ni dans celui de la répartition des prérogatives et des moyens d'action entre échelons institutionnels (qui est d'ordre plus politique qu'économique), on peut sans trop de risque de se tromper poser un principe simple : il est souhaitable de limiter au maximum les recouvrements d'attributions, sources de conflits de compétences, d'actions redondantes, au mieux mal coordonnées, au pire contradictoires, conduisant à une efficacité médiocre du système et à une mauvaise utilisation des fonds publics.

Cette coordination, cependant, comporte une double difficulté : d'une part, concilier des logiques d'intervention aux objectifs différents, notamment entre acteurs publics et privés (voir paragraphe précédent) ; d'autre part, trouver le bon compromis entre autonomie des acteurs locaux (ex. : villes) et recherche d'un effet de masse critique à une échelle géographique plus large (ex. : pays).

Les relations entre agences opérant à des échelles géographiques différentes et emboîtées sont en effet caractérisées par une situation de « conflit/coopération » assez ambiguë. En effet, les agences « locales » cherchent en général à préserver l'indépendance de leur action tout en sollicitant un soutien technique de la part de l'agence au champ territorial plus large, tandis que celle-ci est tentée de limiter le pouvoir d'initiative de ses partenaires locaux et de centraliser leurs moyens afin de coordonner leur action.

Cette contradiction endémique trouve des solutions plus ou moins satisfaisantes selon les cas. Par exemple, en Irlande, pays de petite taille où les collectivités locales ont peu de moyens propres, l'IDA s'est imposée comme l'acteur dominant de la politique nationale de promotion/prospection. Par contre, en Allemagne, pays très décentralisé où les acteurs locaux

(Länders, villes...) ont mis en place de manière assez désordonnée des agences indépendantes, les politiques de promotion/prospection sont longtemps restées très mal coordonnées au niveau national. Au Royaume-Uni, IBB a mis en place depuis la fin des années 1970 un *Comitee on Overseas Promotion* chargé de coordonner les programmes des agences locales, mais elle se heurte à une forte volonté d'autonomie de la part des puissantes agences galloise (*Welsh international*) et écossaise (*Invest in Scotland*). La France se caractérise par une situation mixte : la prolifération des agences locales constitue une source potentielle de conflits et de gaspillages, mais la mise en place de structures de coopération (ex-association IFN, convention de coopération AFII-régions) et de traitement coordonné des projets d'investissement (COSPE)⁵⁰ a permis d'établir autour de l'AFII un climat de collaboration convenable.

Coordonner l'action des agences pour éviter le gaspillage des moyens ; bien définir et hiérarchiser les objectifs justifiant l'accueil des investissements étrangers ; utiliser des moyens de promotion efficaces sans fausser le jeu naturel de la concurrence entre territoires ; disposer d'outils permettant l'évaluer l'efficacité des politiques de prospection ; focaliser celles-ci sur les projets ayant une chance réelle de s'implanter sur le territoire et d'y générer des impacts favorables : ces quelques principes d'action très simples doivent se concrétiser, entre autres, par la mise en place de dispositifs de pilotage stratégique, comme on va le voir au paragraphe suivant.

3. PRINCIPES ET OUTILS DU MARKETING TERRITORIAL

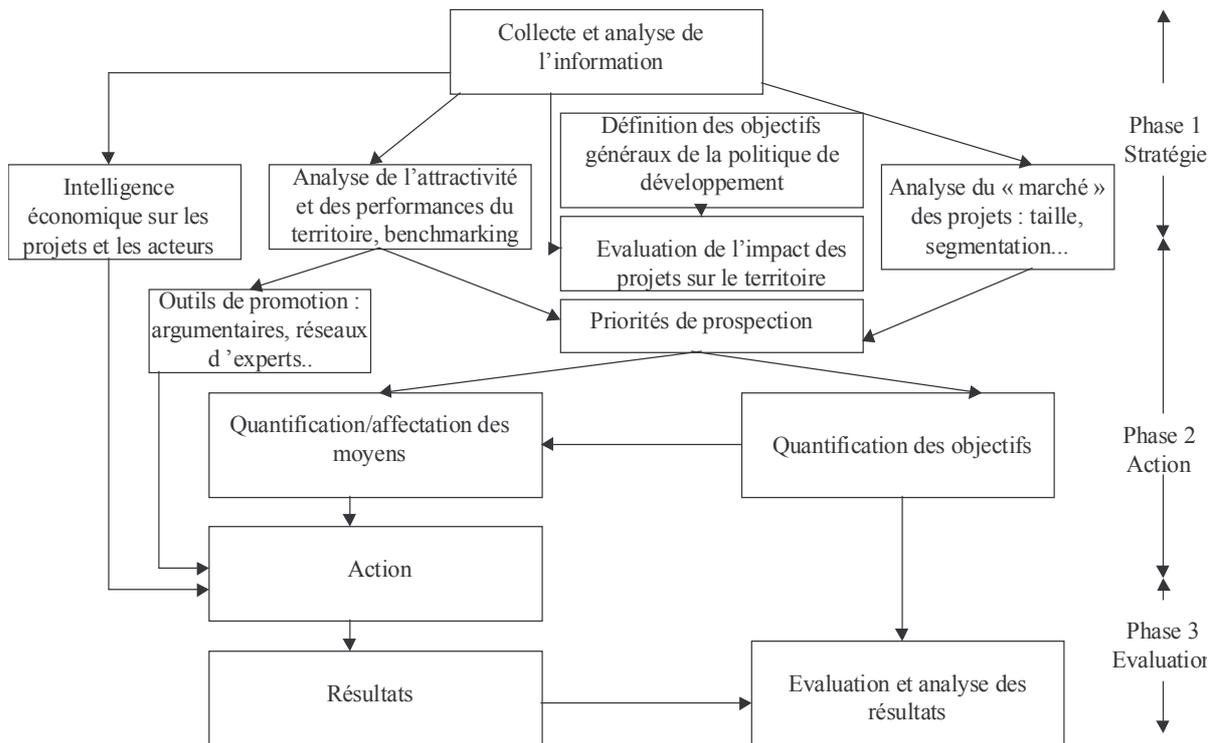
Les différents types d'investissement présentent un intérêt inégal en termes d'impact sur l'économie d'accueil, de taille du « marché » concerné, de probabilité d'implantation sur le territoire. Or, les moyens disponibles pour la mise en œuvre des politiques de promotion sont limités et doivent être affectés et utilisés aussi efficacement que possible. Ceci suppose, entre autres conditions, la mise en place d'un dispositif itératif de détermination des priorités, de mise en œuvre de l'action, enfin d'évaluation des résultats. Ce dispositif de « pilotage stratégique » doit nécessairement s'appuyer, à tous les stades de sa mise en œuvre, sur des outils spécifiques de recueil et d'analyse de l'information, dont nous chercherons à définir les caractéristiques. Pour développer ces outils, les agences affrontent cependant des difficultés, auxquelles nous tenterons de proposer des solutions concrètes.

3.1. STRATEGIE, ACTION, EVALUATION : UN PROCESSUS IDEAL

Le dispositif de « pilotage stratégique » proposé ici constitue une transposition au domaine de la promotion territoriale des procédures de « planification glissante » couramment utilisées dans de nombreuses entreprises. Il s'articule autour de trois étapes majeures (schéma 2.1) : 1) la détermination des priorités de promotion ; 2) l'affectation des moyens et la mise en œuvre des actions ; 3) l'évaluation des résultats. Son caractère « glissant » ou « itératif » tient à sa mise à jour, à intervalles réguliers (par exemple chaque année) en fonction des résultats observés, de l'évolution des objectifs de l'agence ou des caractéristiques du marché.

⁵⁰ Et, plus récemment, la signature de conventions de partenariats privilégiées entre l'AFII et les agences françaises de promotion « de premier rang ».

Schéma 2.1
Organisation générale du dispositif de pilotage stratégique et outils de marketing territorial associés



311. L'identification des priorités

Cette phase implique cinq « ingrédients » de base : la définition des objectifs recherchés par l'agence ; la segmentation des différents types de projets sur lesquels elle intervient ; l'évaluation de l'impact de ceux-ci sur le territoire d'accueil ; l'analyse du « marché » des projets d'investissement et en particulier de la taille respective de ses différents segments ; enfin, l'élaboration d'un diagnostic sur les atouts et handicaps du territoire, relativement à ses concurrents, pour l'accueil des différents types d'investissement.

3111. Définition, hiérarchisation et quantification des objectifs recherchés

Comme on l'a vu au paragraphe précédent, l'action des agences de promotion peut viser une très grande diversité d'objectifs : création d'emplois, afflux de capitaux, vente d'actifs publics (notamment dans le cadre d'une transition à l'économie de marché), développement de régions en difficulté, modernisation de l'économie locale, accueil d'activités à fort potentiel d'innovation ... Ceux-ci peuvent se révéler plus ou moins bien articulés avec la politique générale de développement du territoire, plus ou moins compatibles entre eux, plus ou moins faciles à atteindre. Il importe donc que le processus conduisant à la détermination de ces objectifs, à leur hiérarchisation, et à leur quantification au moins partielle, soit aussi structuré et transparent que possible. Dans un schéma idéal, ce processus pourrait suivre les étapes suivantes : explicitation des objectifs généraux de développement du territoire et diagnostic sur l'apport potentiel des investissements exogènes dans ces différents domaines ; sélection et hiérarchisation des objectifs propres des politiques de promotion ; enfin, dans la mesure du possible, quantification de l'ampleur souhaitée de leur contribution potentielle à la politique d'ensemble (ex : réduction supplémentaire de 0,5 % du taux de chômage, augmentation de 5 % de l'effort de recherche des entreprises résidentes...). On disposerait alors d'une « norme »

explicite, déduite des objectifs définis en commun, et permettant, d'une part, de déterminer a priori les priorités de prospection en fonction des buts recherchés, et, d'autre part, d'évaluer a posteriori les résultats obtenus en fonction des objectifs affichés.

Loin d'impliquer la mise en place de lourds dispositifs de planification, cette démarche peut très bien prendre la forme d'ateliers de travail très légers et de durée limitée, réunissant les principaux acteurs du système. Son apport essentiel ne tient pas tant à la complexité des méthodes mises en œuvre qu'aux processus d'explicitation des choix, d'échanges de points de vue et de compromis qu'elle rend possible, conduisant dans l'idéal à une représentation des objectifs et des critères d'évaluation partagée par l'ensemble des partenaires. Or, elle semble pour l'instant, d'après les enquêtes disponibles (CNUCED, 2002a), relativement peu répandue au sein des agences de promotion, avec en conséquence beaucoup de non-dits, d'a priori non justifiés, voire de contradictions non résolues entre les différents objectifs recherchés, et, en conséquence, une déficience inacceptable des outils d'évaluation.

3112. Segmentation du domaine d'intervention de l'agence

Comme on le verra dans la suite de cet ouvrage, l'agence est susceptible d'intervenir sur une très grande diversité de projets, que l'on peut représenter à travers trois critères principaux :

- *La modalité d'implantation retenue.* Les créations et extensions de sites ne sont pas, en effet, loin de là, les seules manières possibles pour une entreprise de développer ses activités à l'étranger. Elle peut également recourir à la sous-traitance, à la cession de licences, à des acquisitions, des accords ou alliances, etc. (voir chapitre 4). Ces différentes modalités diffèrent aussi bien par les processus de décision qu'elles mettent en œuvre que par leur impact potentiel sur le territoire d'accueil.

- *Le secteur où le projet est réalisé (automobile, chimie, hôtellerie, etc.).*

- *Enfin, le type de fonction concernée (recherche, production, distribution, etc.).* On observe en effet que les critères de localisation, s'ils sont très liés au secteur d'appartenance dans le cas des activités de production (usine automobile, chimique...), obéissent dans les autres cas à des déterminants davantage liés à la nature de la fonction concernée. Par exemple, tous les sites de quartiers généraux requièrent à peu près le même type d'infrastructures et de ressources humaines quel que soit le secteur d'activité concernée. Par contre, les besoins en main d'œuvre qualifiée ne seront pas les mêmes pour une usine de confection et un laboratoire pharmaceutique. Pour tenir compte de cette distinction, les spécialistes ont élaboré des nomenclatures dites « mixtes » où les projets sont regroupés en segments selon deux niveaux de critères : par fonction pour toutes les activités hors production ; et, au sein de l'activité « production », par secteur.

En croisant ces différents critères, on obtient une représentation matricielle du type de celle représentée au tableau 2.3.

Ce tableau permet également de donner une représentation visuelle très claire de la problématique d'intervention des agences. En grisé, figurent leur domaine d'intervention « traditionnel » : projets de création et d'extension de sites pour des projets « mobiles », susceptibles d'être réalisés à l'identique dans plusieurs sites d'accueil différents. Ceux-ci sont liés pour l'essentiel à la production manufacturière et aux fonctions d'appui. En italique (lignes du bas), on voit apparaître les domaines d'intervention liés à des projets « non mobiles » n'impliquant pas de compétition entre sites. Ces projets sont le plus souvent liés à des activités de services ou de réseaux de distribution. Enfin, les modalités de développement

autres que les créations-extensions physiques de sites (acquisitions, accords, etc.) figurent en lettres soulignées (colonnes de droite). Se pose alors la question de l'élargissement possible des domaines d'intervention des agences, d'une part aux projets « non mobiles » (flèche verticale), d'autre part aux modalités non conventionnelles (flèche horizontale). Cette question doit faire, comme celle des objectifs visés, l'objet d'un choix explicite impliquant une confrontation argumentée des points de vue. Elle fera l'objet de développements plus approfondis dans la suite de cet ouvrage (chapitres 3 pour les secteurs d'activité, chapitre 4 pour les modalités de développement). Il nous suffit ici de rappeler que ces choix devront s'appuyer sur une évaluation aussi rigoureuse que possible de l'impact des différents types d'investissement sur le territoire d'accueil.

Tableau 2.3
Une segmentation du marché des projets

Activité Concernée		Mode de réalis.	Création- extension de sites	<u>Fusions – acquisitions</u>	Accord-alliances	<u>Sous-traitance</u>	<u>Licence, franchising</u>	<u>Autres</u>
Production Manufacturier	Pharmacie							
	Automobile							
	Chimie							
	Electronique			→				
	Autres.				?			
Fonctions d'appui	R&D							
	Admistr.							
	Logistique							
	Autres							
Production de services	Hôtellerie		↓	?				
	Transports							
	Télécomm.							
	Services financiers							
	Autres							

3113. Évaluation de l'impact des investissements

En effet, les différents types d'investissement n'ont évidemment pas le même impact sur le territoire d'accueil. Pour un même montant investi ou un même nombre d'emplois directement créés, ils peuvent générer des effets indirects plus ou moins favorables en termes de transferts de technologie, de balance commerciale, de création d'emplois indirects, etc. L'étape d'explicitation des objectifs décrite ci-dessus a fourni à cet égard une « norme » permettant de privilégier, parmi ces conséquences de nature très diverses, celles auxquelles l'agence attache la plus grande importance (création d'emplois, modernisation de l'économie, etc.).

Reste maintenant à évaluer l'impact direct et indirect du projet au regard de ces critères. Il existe dans la littérature économique une très grande variété de méthodes d'évaluation des projets, depuis les approches micro (bilan coût-avantages utilisant les outils du calcul économique, utilisé particulièrement pour les projets d'infrastructures publiques) jusqu'aux approches macro (utilisation de modèles macroéconomiques) et méso (méthode des effets utilisant des tableaux d'échange interindustriels), et aux simples monographies et études de

cas. Chacune possède ses avantages, ses inconvénients, et ses domaines d'application spécifiques, dont la présentation détaillée dépasse le champ du présent ouvrage. Mais, quelle que soit la méthode retenue, une évaluation systématique de la « valeur » de chacun des segments de marché au regard des objectifs de l'agence est souhaitable.

Cette évaluation n'implique pas nécessairement la mise en œuvre d'un attirail méthodologique lourd et complexe, son intérêt tenant surtout au processus d'explicitation des critères et de recherche de consensus entre acteurs qu'elle permet d'enclencher. Dans sa version la plus simple, elle pourrait tout simplement consister à affecter à chaque type de projet une note plus ou moins élevée selon la valeur estimée des effets multiplicateurs induits dans l'économie, cette note dépendant évidemment du critère d'évaluation retenu. Par exemple, si l'objectif principal de l'agence est la création d'emplois, les projets les mieux notés seront ceux impliquant une importante création indirecte d'emplois relativement au projet initial. Les différents types de projets peuvent être ainsi hiérarchisés en fonction de leur contribution aux objectifs de l'agence.

3114. Évaluation de la taille des marchés concernés

Les différents segments de marché représentés au tableau 2.3 peuvent être de taille et de dynamisme très inégaux en terme de nombres de projets, de montants investis, d'emplois créés, etc. Il importe évidemment de disposer d'outils de mesure et de prévision – a minima qualitatifs - de ces marchés dans deux domaines complémentaires :

- Mesure des flux de projets effectivement réalisés ou annoncés, en particulier dans la zone où s'exerce la compétition pour la localisation des projets mobiles (ex : ensemble de l'Europe dans le cas français). Ceci suppose, compte tenu de la défaillance des outils statistiques traditionnels, la mise en place de nouveaux instruments d'observation (voir chapitre 4, paragraphe 3). On notera à ce sujet que le critère de mesure retenu devrait en principe être cohérent avec les objectifs de l'agence : rien ne sert par exemple de mesurer le nombre total d'emplois créés par les investissements mobiles en Europe -toutes qualifications confondues - si l'objectif principal de l'agence est d'attirer des projets à haute technologie, relativement peu créateurs d'emplois.

- Évaluation des perspectives futures de développement des marchés. Celles-ci peuvent découler d'enquêtes d'intention menées directement auprès des firmes, d'analyses sectorielles, de méthodes de prévision économétriques (relativement rares en pratique), ou d'une combinaison de ces différentes approches (voir chapitres 3 et 4).

Comme précédemment, les indications fournies par ces différentes approches peuvent être présentées de manière synthétique à travers l'attribution à chaque segment de marché d'une note globale, fonction à la fois de sa taille actuelle et de ses perspectives de développement.

3115. Évaluation de l'attractivité du territoire

Enfin, l'évaluation de l'attractivité du territoire pour les différents segments de marché peut être réalisée à travers plusieurs approches complémentaires, décrites au chapitre 5. Comme dans les cas précédents, cette évaluation peut être synthétisée simplement à travers l'attribution d'une note globale donnant une indication sur la probabilité qu'un certain type de projet s'implante sur le territoire concerné (ex probabilité faible d'implantation d'un projet « high-tech » dans un pays mal doté en main d'œuvre qualifiée, probabilité faible

d'implantation d'une usine de confection dans une région très développée à coûts élevés de main-d'œuvre, etc.).

3116. Détermination des priorités

Chaque segment de marché est ainsi caractérisé par trois « notes synthétiques » : une note de « potentiel » (taille et croissance du marché) ; une note « d'impact » (impact sur le territoire et contribution aux objectifs de l'agence) ; enfin une note « d'attractivité » (capacité du territoire à attirer le type de projet concerné). On peut alors hiérarchiser ces différents segments à l'aide de méthodes plus ou moins élaborées. La plus simple consiste à faire la somme des trois notes précédentes. Les segments obtenant la note totale la plus élevée seront alors considérés comme prioritaires (par exemple P1 et P2 dans le tableau 2.4), tandis que les segments à faible note (P9, P14) seront délaissés.

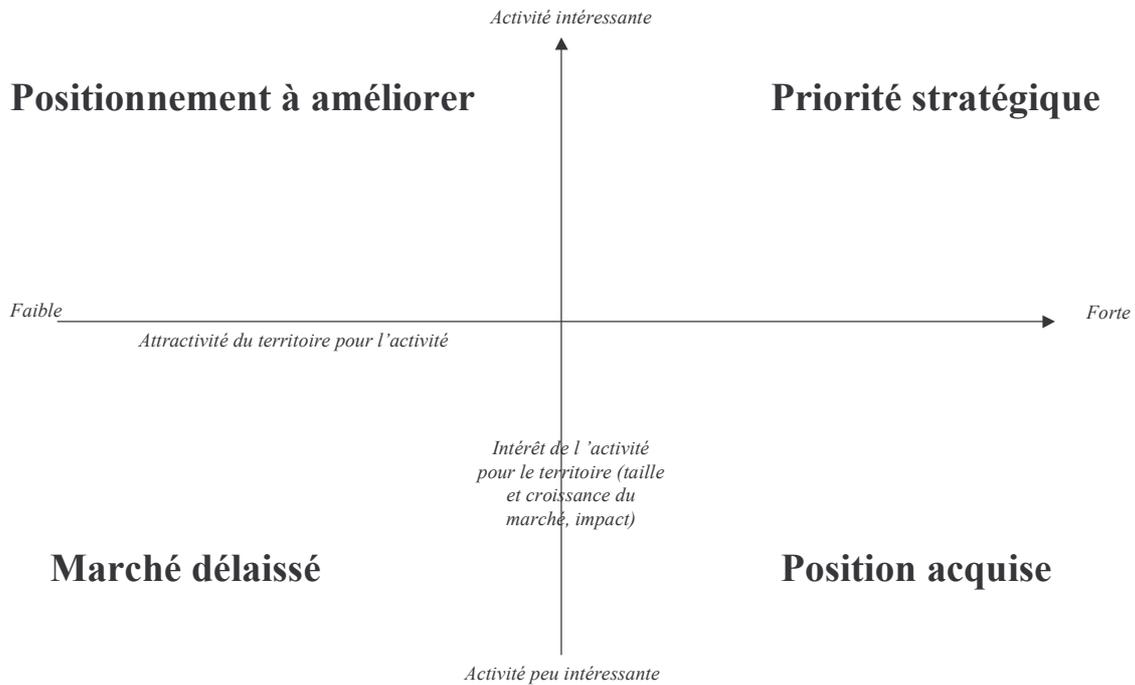
Tableau 2.4
Critères d'évaluation des segments de marché

Segment \ Note	(1) Potentiel	(2) Impact	(3) Intérêt (1) + (2)	(4) Attractivité	(5) Total (4)+(3)
P1	5	5	10	5	15
P2	5	3	8	5	13
P3	5	1	6	5	11
P4	4	5	9	2	11
P5	4	3	7	2	9
P6	4	1	5	2	7
P7	3	5	8	2	10
P8	3	3	6	5	11
P9	3	1	4	2	6
P10	3	2	5	5	10
P11	2	5	7	3	10
P12	2	3	5	3	8
P13	2	1	3	5	8
P14	1	3	4	2	6

Cette méthode simple ne permet pas cependant, d'analyser convenablement la situation des segments à classement intermédiaire, associant des caractéristiques favorables et défavorables. Un tableau croisé attractivité/intérêt peut alors compléter l'analyse. Chaque segment est alors caractérisé par deux notes : attractivité (en abscisse) et intérêt (somme ou produit des notes de potentiel et d'impact) en ordonnée (graphique 2.1).

Cette approche débouche sur une segmentation intéressante du marché des projets. Les « priorités stratégiques » associent un marché de grande taille, un impact très positif sur le territoire et une bonne attractivité de celui-ci (segments P1, P2). Les « marchés délaissés », au contraire, sont à la fois de petite taille et peu adaptées aux caractéristiques du territoire d'accueil (P14, P6, P9). Entre ces deux catégories extrêmes, on trouve des activités intéressantes (marchés de grande taille, impacts positifs) mais pour lesquelles le territoire semble peu attractif (P4, P7, P11). La question se pose donc d'un effort spécifique d'amélioration du positionnement du territoire pour ce type de projets. On trouve également des « positions acquises » pour lesquels le territoire est bien doté, mais qui présentent peu d'intérêt en termes d'impact ou de taille de marché (P3, P8, P13), et ne justifiant pas de ce fait d'effort spécifique.

Graphique 2.3
Outil d'identification des priorités :
Matrice Intérêt/attractivité



L'ensemble de ces analyses peut déboucher sur deux conclusions importantes : d'une part, une hiérarchie des priorités de prospection, fonction des caractéristiques de chaque segment de marché ; d'autre part, une liste de segments pour lesquels un effort spécifique de renforcement de l'attractivité pourrait être envisagé.

Ces premières conclusions peuvent elles-mêmes servir de base à des travaux complémentaires. On peut par exemple chercher à déterminer des objectifs quantifiés pour les différents segments de marché (ou a minima pour les principaux d'entre eux). L'exercice est cependant rendu difficile par l'absence de prévision quantifiée de la taille future du marché (globalement et par segment), ainsi que par l'importance des aléas liés à la réalisation de quelques opérations de grande taille. On peut également chercher à élaborer un programme d'action détaillant les initiatives susceptibles d'améliorer l'attractivité du territoire pour les segments « critiques ». Mais on entre déjà dans la phase d'action concrète.

312. L'action et son évaluation

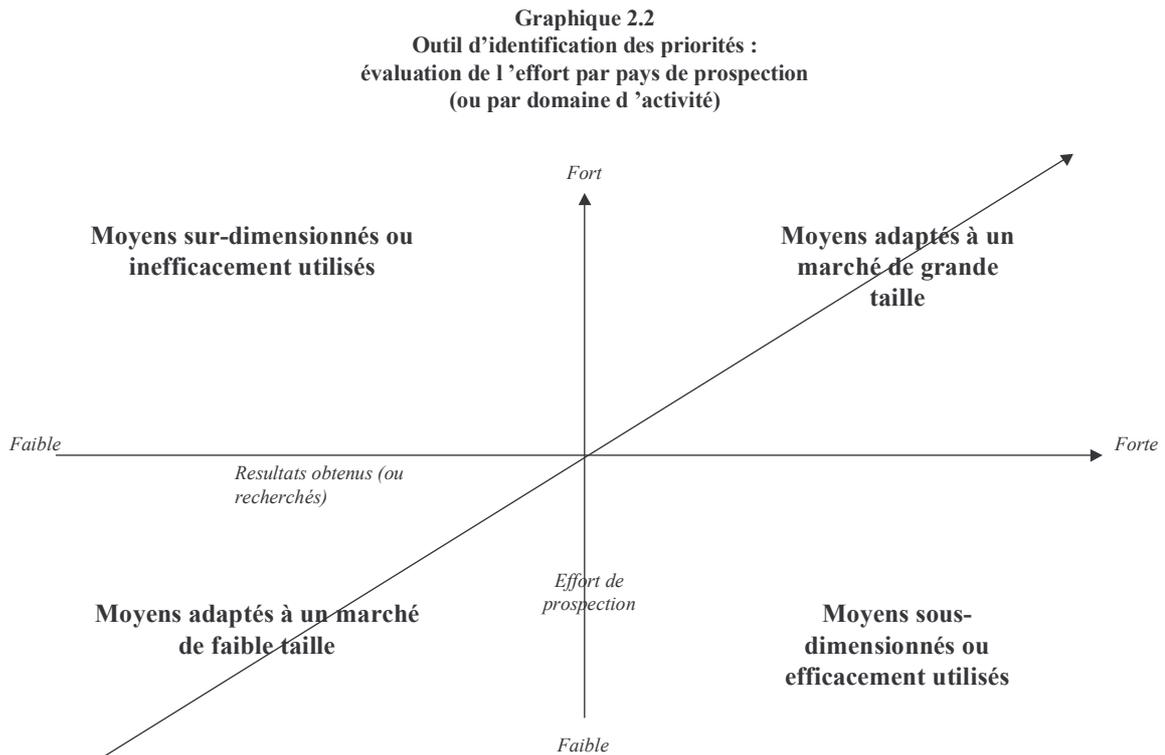
Rappelons tout d'abord que le but de l'ouvrage ne consiste pas à détailler les méthodes d'action commerciales proprement dites, mais seulement les outils de recueil et d'analyse de l'information économique qui sont nécessaires pour l'éclairer et l'évaluer. À cet égard, on peut distinguer trois phases importantes : l'affectation des moyens, l'éclairage de l'action proprement dite, enfin l'évaluation des résultats.

3121. L'affectation des moyens

Cette phase suppose la disponibilité d'une information supplémentaire, concernant la répartition des moyens (humains, financiers), effectivement affectés à chaque segment de marché (ou à chaque pays d'origine, dans une approche géographique). Sur cette base, plusieurs exercices sont envisageables :

- Comparaison de la structure des moyens affectés avec celle des résultats obtenus. Cette démarche, proche de celle de l'évaluation qui sera détaillée plus bas, consiste à répartir chaque segment de marché (ou chaque pays prospecté) sur un plan en fonction des deux critères précédents (voir graphique 2.2). Les points situés en dessus de la première bissectrice correspondent à des moyens soit sur-dimensionnés, soit inefficacement utilisés. Ceux situés en dessous de la première bissectrice correspondent à des moyens soit sous-dimensionnés, soit utilisés de manière particulièrement efficaces.

- Comparaisons entre la structure des moyens affectés et ceux des objectifs recherchés. On peut pour cela reprendre la structure de la figure précédente en remplaçant la variable « résultats » par la variable « objectifs ». Les points situés en-dessous de la première



bissectrice correspondent à des activités pour lesquelles les moyens affectés semblent a priori insuffisants, et inversement pour les autres.

- Croisement des deux approches précédentes. On peut pour cela calculer deux indicateurs complémentaires : le ratio moyens affectés/résultats obtenus et le ratio moyens affectés/objectifs. L'examen du nuage de points ainsi constitué peut fournir quelques indications intéressantes : par exemple les points situés en haut et à gauche correspondent à des segments dont la priorité s'est accrue, mais où les moyens étaient jusqu'ici surdimensionnés ou mal utilisés. Il paraît donc souhaitable dans ce cas d'analyser les causes de cette relative inefficacité avant même d'envisager une augmentation des moyens mis en œuvre. A l'inverse, pour les segments situés en bas et à droite du plan, une analyse des causes des succès obtenus (nombre élevé de projets gagnés par rapport aux moyens affectés) semble souhaitable avant de procéder aux éventuelles réductions de moyens liées à la priorité décroissante accordée au segment concerné.

Bien entendu, ces démarches quelques peu schématiques, brutalement appliquées en l'état, risqueraient de se révéler décevantes. Leur valeur tient surtout au rôle de support qu'elles peuvent jouer pour organiser la négociation entre les différents partenaires du réseau

concernant l'affectation des moyens globaux. On retrouve alors un schéma classique où, on en fonction des objectifs quantifiés qui lui sont assignés, l'échelon opérationnel (responsable de segment ou de zone géographique) présente un plan d'action et un budget associé, l'échelon central procédant ensuite aux arbitrages budgétaires. L'utilisation de certains indicateurs quantifiés normalisés tels que ceux qui viennent d'être décrits peut alors permettre d'introduire un élément supplémentaire d'objectivité dans le processus de négociation conduisant à la détermination interactive des objectifs fixés et des moyens affectés.

3122. L'éclairage de l'action commerciale

Celle-ci comporte les composantes suivantes :

- La rédaction d'argumentaires globaux et sectoriels susceptibles d'être mis à disposition des prospecteurs à partir des informations recueillies sur l'attractivité et les caractéristiques du territoire. Ceci suppose la mise en œuvre de méthodes d'analyse de l'attractivité telles que celles décrites au chapitre 5.
- Le ciblage des investisseurs potentiels pour des opérations de promotion-prospection et le repérage des décideurs au sein des entreprises concernées. La mobilisation de réseaux de prescripteurs connaissant bien les différentes réalités sectorielles peut se révéler à cet égard utile ;
- L'anticipation des projets d'investissement (à partir des signaux dites « faibles ») ou le repérage rapide de ces projets une fois qu'ils ont été annoncés par les firmes (signaux dits « forts »). Cette fonction peut être menée à bien à partir des méthodes de l'intelligence économique (ex. : veille sur les dépêches d'agence de type « fil Reuters »). Les informations obtenues peuvent ensuite être diffusées dans l'ensemble du réseau sous forme de fiches d'alerte et capitalisées sous forme de bases de données ;
- L'évaluation individuelle des projets (intérêt pour le territoire, probabilité de réalisation..) et des investisseurs (solidité financière, fiabilité). Elle peut se faire, soit à dire d'experts, soit par la mobilisation d'outils d'analyse lourds (bases de données financières sur les entreprises...) ;
- La constitution rapide d'une offre territoriale répondant aux spécifications des investisseurs potentiels et la réponse à leurs questions spécifiques. Ceci peut supposer l'existence de réseaux de prescripteurs, de base de données territoriales, mais surtout une bonne organisation interne du réseau des agences concernées.

Le traitement efficace des dossiers d'investissement suppose en effet, outre une bonne connaissance du projet et de l'investisseur, la mise en commun de l'ensemble des informations disponibles sur l'offre territoriale susceptible de répondre à ce projet. Il faut pour cela pouvoir faire connaître le projet à l'ensemble des territoires susceptibles de l'accueillir, recueillir les offres le concernant, et sélectionner parmi celles-ci celles qui seront proposées à l'investisseur. Sans rentrer dans le détail des structures de coordination mises en place à cet effet, on insistera sur un certain nombre de caractéristiques importantes (voir tableau 2.5).

Tableau 2.5
Schéma de fonctionnement d'un comité d'orientation des projets (CODP) :
de l'idéal à la réalité

Activité	Schéma idéal	Difficultés
Identification des projets	Les APT communiquent les informations	Rétention d'infos par les APT
Constitution du dossier	Travail en commun du réseau	Cloisonnements empêchent les collaborations
Communication de l'information	Envoi de l'info aux APT mieux placées	Protestation des APT éliminées
Recueil des propositions	Le CODP centralise toutes les offres	Offres directes des APT à l'entreprise
Sélection des sites proposés	Offre de quelques sites bien placés	Protestation des APT éliminées
Réponse aux questions de l'investisseur	Réponse rapide aux questions	Déficiences du back-office
Suivi des dossiers	Suivi en temps réel	Difficulté à suivre les projets en sommeil

Dans un schéma idéal, l'agence « tête de réseau » (par exemple l'agence nationale) met en place un système coordonné de traitement des projets (COSPE en France, COP au Royaume-Uni). L'ensemble des projets repérés par les agences membres du réseau est communiqué au système. Celui-ci constitue alors un « dossier-projet » qui est communiqué aux agences susceptibles de faire une proposition de site compétitive. Ces propositions sont ensuite analysées et les plus intéressantes sont communiquées à l'investisseur. S'engage alors un processus de dialogue avec celui-ci (réponse à des questions complémentaires, négociations sur les caractéristiques de l'offre territoriale), débouchant, in fine, sur l'échec ou la réalisation du projet.

Le fonctionnement de ce schéma idéal est cependant obéré par deux facteurs. L'un, mineur, tient aux faiblesses éventuelles du back-office central et aux déficiences du processus de collaboration au sein du réseau, qui complique et ralentit la constitution du dossier-projet, les réponses aux questions des investisseurs, et, d'une manière générale le suivi des très nombreux dossiers en cours de négociation. L'autre, majeur, tient au jeu des acteurs impliqués dans le processus de traitement des dossiers. En effet, les agences de promotion « locales » ont a priori intérêt à mettre en œuvre une stratégie « non coopérative » de *free rider* en profitant des informations fournies par le système sans se plier elles-mêmes aux deux règles de base : fourniture d'information en leur possession sur les projets et acceptation d'une sélection de leurs offres de site par le CODP. Elles peuvent ainsi avoir l'illusion d'augmenter leurs chances de succès en conservant une information spécifique sur certains projets et un rapport direct avec les investisseurs. Bien sur, ce sentiment est largement illusoire : on ne voit pas pourquoi une firme ayant un projet d'investissement ne le révélerait qu'à une seule agence, alors que son intérêt est évidemment de mettre en compétition le maximum de sites ; d'autre part, un trop grand nombre de propositions de sites non compétitifs peut nuire à terme à l'image d'un pays. Mais on peut difficilement empêcher ces comportements de *free-riders*, d'autant qu'ils ont une forte puissance de contagion : les agences « vertueuses », se voyant privées des bénéfices de leur stratégie « coopérative », seront évidemment tentées par des comportements plus individualistes.

Pour faire respecter des règles de « bonne conduite », les agences « têtes de réseau » disposent heureusement de quelques moyens de pression : exclure du système les agences locales *free-riders*, faire bénéficier les agences les plus « vertueuses » d'une certaine priorité par exemple en matière de back-office ou d'aide aux opérations de prospection. Mais l'argument le plus efficace est sans doute la bonne organisation du dispositif de suivi des projets renforçant au sein de chacune des agences participantes l'idée que la stratégie « coopérative » est la plus efficace pour elle.

3123. L'évaluation des résultats obtenus

Mise en œuvre à périodicité régulière (par exemple tous les ans, à l'occasion de la préparation du plan d'action de l'année suivante), cette procédure suppose de disposer de deux types de

données quantitatives : d'une part, les objectifs initialement fixés en début de période (cf. *supra*) ; d'autre part, un bilan des résultats effectivement obtenus, évidemment réalisé selon la même nomenclature.

On peut alors analyser l'écart objectifs/résultats, en les regroupant en deux catégories principales : d'une part, l'erreur de prévision sur la taille globale du marché et sa structure par segments ; d'autre part, l'erreur sur la part de marché du territoire concerné, résultant elle-même de deux éléments distincts : une mauvaise évaluation de son attractivité et une mise en œuvre défailante de la politique de promotion/prospection.

D'autres méthodes d'évaluation des résultats sont utilisées par certaines agences. Par exemple, les prospecteurs d'*Invest in Sweden* présentent chaque année leurs résultats à un comité indépendant, qui attribue deux notes à chaque projet réalisé (impact sur le territoire et implication réelle de l'agence). La somme des points obtenus constitue alors une mesure de la contribution du prospecteur au succès de l'action commerciale globale. Quant à *Invest in Denmark*, elle évalue sa propre utilité pour le contribuable à l'aide de la méthode suivante : pour chaque projet réalisé avec l'aide de l'agence, les recettes fiscales potentielles sont évaluées ; l'agence est supposée avoir rempli sa mission vis-à-vis du contribuable si la somme de ces recettes nouvelles ainsi générées dépasse le budget de l'agence (c'est-à-dire son coût fiscal).

Cette évaluation des résultats peut alors contribuer à re-initialiser le dispositif de réflexion stratégique destiné à définir les objectifs, dégager les priorités et définir les moyens d'action pour la période suivante. On aboutit ainsi à un processus bouclé « stratégie-action-évaluation » permettant un pilotage itératif de l'action de l'agence ou du réseau d'agences concerné.

3.2 Les conditions d'efficacité du dispositif

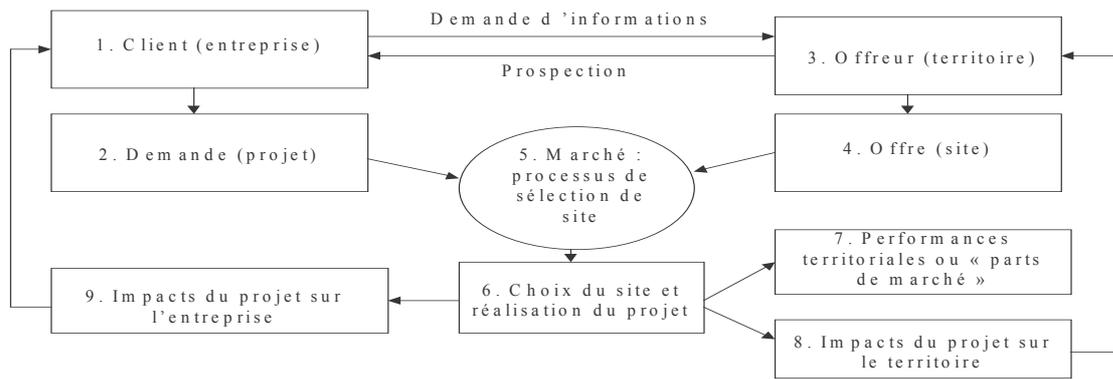
Intellectuellement séduisante, les démarches précédentes sont en fait peu utilisées dans la réalité. Cette situation est-elle due à l'inutilité ou à l'inadaptation de dispositifs de pilotages trop formalisés par rapport aux besoins des agences ? À leur lourdeur incompatible avec les moyens d'analyse limités dont disposent celles-ci ? À l'indisponibilité de facto des sources d'information qui seraient nécessaires pour les mettre en œuvre ? Deux conditions semblent en fait indispensables pour permettre le développement de ce type de démarche : d'une part, jouer sur les effets de réseaux pour mutualiser les faibles moyens d'analyse marketing des agences ; d'autre part, mettre en place des systèmes d'information sur les marchés d'investissement, les investisseurs et les territoires réellement adaptés à leurs besoins.

321. Faciliter l'accès des agences aux outils d'analyse

D'après l'enquête mondiale réalisée par la CNUCED en 2000 auprès de plusieurs centaines d'agences de promotion territoriales, seulement une sur trois disposait à l'époque d'un dispositif formalisé de « pilotage stratégique » et une sur quatre, d'une procédure quantifiée d'évaluation des résultats obtenus (CNUCED, 2002a). Certes, ces agences produisent ou commandent de très nombreuses études ponctuelles concernant par exemple un secteur particulier. Mais ces travaux ne sont pas, dans la plupart des cas, intégrés dans une procédure formalisée et itérative du type de celle décrite plus haut. Aussi, la définition des priorités de prospection ne constitue, en général, que l'aboutissement de démarches assez informelles et peu quantifiées. Cette situation peut être imputée à deux causes majeures :

- *Un a priori négatif sur l'utilité du dispositif.* On pourrait considérer que dans des agences de taille relativement faible - ce qui est le cas le plus général -, la problématique de l'affectation des moyens concerne des choix assez simples (embaucher un nouveau salarié, ouvrir ou

Schéma 2.2
Une représentation simplifiée du « marché » des projets d'investissement internationaux



fermer un bureau à l'étranger..). Un plan marketing très formalisé constituerait donc un outil sur-dimensionné. Il pourrait même se révéler nuisible en mettant à jour, voire en provoquant des conflits entre partenaires du réseau quant aux priorités à mettre en œuvre et en enfermant l'agence dans des objectifs trop strictement définis.

Selon nous, ces critiques sont pour l'essentiel infondées. Quelle que soit la taille de l'organisme concerné, rien ne le dispense d'une réflexion continue sur des moyens d'actions, ses objectifs et l'allocation optimale de ses moyens. Les conflits éventuels liés à cette réflexion sont en eux-mêmes potentiellement sains dans la mesure où ils permettent de mettre à jour les non-dits, les ambiguïtés, les niches de sous-productivité, les oppositions d'intérêt entre partenaires pour pouvoir les dépasser, augmentant ainsi l'efficacité globale de l'action. Enfin, et surtout, un bon dispositif d'évaluation est indispensable pour éviter l'opacité des structures, le maintien de dépenses budgétaires inutiles et permettre une discussion objective sur l'action de l'agence. Il est donc selon nous indispensable, quelle que soit la taille de celle-ci, de mettre en place un minimum de dispositifs formels de marketing stratégique, permettant un pilotage de son action. Reste évidemment à dimensionner ce dispositif en fonction de la taille et des moyens que l'agence peut consacrer à celui-ci.

- *L'insuffisance des moyens disponibles.* La mise en place d'un dispositif de marketing stratégique suppose de mobiliser d'importants moyens internes et externes. Compte tenu de la faible taille de la plupart des agences, il n'est ni possible ni souhaitable de mettre en place dans chacune d'entre elles une structure lourde de marketing/planification dédiée exclusivement à cette fonction. D'autre part, comme on le verra plus loin, les sources d'information et d'analyse nécessaires en ce domaine sont soit insuffisantes (absence de statistiques publiques fiables sur les investissements internationaux), soit inadaptées aux besoins (cas de nombreuses publications académiques), soit très coûteuses (cas des prestations des consultants privés).

Cette difficulté peut être résolue en « mutualisant » certaines des fonctions liées au marketing stratégique au sein des réseaux d'agences associées dans la promotion d'un même territoire (par exemple un pays). Cette approche peut se traduire soit par l'organisation de « clubs d'experts » gérés selon un mode associatif et décentralisé (exemple du CNER en France), soit par le développement au sein de l'agence « tête de réseau » (par exemple l'AFII en France), de moyens lourds de recueil et d'analyse de l'information marketing mis à la disposition des partenaires locaux. Cette dernière approche aurait de plus l'avantage de préparer les esprits, à travers une mutualisation de l'information sur les marchés, à l'idée d'une réflexion commune sur les priorités à mettre en œuvre au sein de l'ensemble du réseau.

Reste cependant à résoudre un problème concret qui constitue un frein important à mise en œuvre des approches précédentes : la rareté et le coût élevé des sources d'information.

322. Créer des systèmes d'information efficaces à coût modéré

Après avoir rappelé l'inadaptation de l'offre actuelle aux besoins des agences, on esquissera les principes des nouveaux systèmes d'information qui pourraient être mis en place.

3221. Quels sont les besoins des agences en information ?

Les analyses précédentes conduisent à segmenter ces besoins selon deux critères :

- D'une part, la nature des objets étudiés, que l'on peut regrouper en trois catégories (voir figure 2.2) : les clients (entreprises investisseuses), dont il faut comprendre les motivations, les stratégies, les processus de décision ; la demande (projets), qu'il faut pouvoir mesurer globalement et par segments de marché ; enfin, l'offre territoriale, dont il faut connaître les forces et les faiblesses par rapport à celle des concurrents.

- D'autre part, la nature des besoins, qui peuvent être liés soit aux nécessités du « pilotage stratégique » (informations et analyses à caractère plus global et agrégé), soit à celles de l'action commerciale (informations à caractère plus microéconomiques sur des projets ou des investisseurs spécifiques). Le tableau 2.6 présente une synthèse des besoins ainsi identifiés.

Or, l'accès à ces informations est loin d'être aisé pour les agences. La globalisation a en effet pour conséquence de déstabiliser profondément les systèmes d'information existants – sur les firmes, les territoires, les investissements – aussi bien en ce qui concerne les concepts que dans les instruments de mesure et les modes de mise à disposition des résultats. De nouveaux types de systèmes d'information doivent être mis en place pour remédier à ces défaillances, dont nous chercherons à dégager quelques principes.

Tableau 2.6
Les besoins des agences en information

	Stratégique	Commercial
Client	Connaître les clients, les orientations actuelles et les déterminants de leurs stratégies, les perspectives d'investissements qui en résultent, globalement, par région d'accueil et d'origine, par type d'entreprises.	Obtenir rapidement des informations sur un investisseur particulier (situation financière, stratégies, processus de décision internes...)
Projet	Comprendre les processus de décision concernant les projets ; analyser les tendances du marché et du positionnement territorial (performances réalisées) ; évaluer l'impact des projets.	Identifier rapidement les projets nouveaux ; suivre l'avancement d'un projet particulier
Offre territoriale	Réaliser un benchmarking avec les territoires concurrents	Identifier les ressources élémentaires permettant de construire une offre concrète en réponse à un projet (recensement de l'offre de sites...). Construire des outils d'aide à la négociation avec les investisseurs

3222. Des systèmes d'information déstabilisés par la globalisation

Un certain nombre de facteurs provoquent aujourd'hui une déstabilisation des systèmes publics d'information économiques :

- Tout d'abord, ceux-ci produisent essentiellement leurs données sur une base nationale, avec trois conséquences : 1) une mauvaise prise en compte spécifique des phénomènes à caractère supranational. Il n'existe par exemple pour l'instant aucune enquête statistique internationale sur les firmes multinationales ; 2) une hétérogénéité conceptuelle des statistiques nationales qui rend difficile leur utilisation à des fins de comparaisons internationales ; 3) une prise en compte déficiente des réalités économiques au niveau infra-national ou local, du fait notamment de modes de restitution de l'information relativement rigides qui ne permettent pas à l'utilisateur de recomposer lui-même les calculs d'agrégats à partir de sa propre décomposition territoriale. Il en résulte à la fois une assez mauvaise connaissance de la firme multinationale, de son mode d'organisation ainsi que de ses territoires d'accueil potentiels.

- Ensuite, certains concepts utilisés par les statisticiens publics se révèlent assez mal adaptés à la prise en compte des réalités nouvelles de la globalisation : ainsi en est-il des notions *d'entreprise* – qui pourrait être complétée avec profit par celle de groupe -, *d'investissement direct* – notion financière ne permettant pas de bien mesurer les phénomènes réels d'implantation –, enfin, de « *secteur* » - notion assez rigide et rendant difficilement compte des logiques de filière, des déplacements de frontières entre activités, etc.

- De plus, un certain nombre de caractéristiques des systèmes statistiques publics les rendent peu utilisables par les acteurs de la mondialisation : production davantage orientée vers les besoins des gouvernements centraux et des universitaires que vers ceux des acteurs privés ou para-privés ; retards importants dans la publication des résultats ; mode de diffusion reposant sur la publication de statistiques agrégées plutôt que sur la mise à disposition directe des bases de données aux utilisateurs...

De nombreuses initiatives ont été prises pour améliorer les choses : formation de groupes internationaux de statisticiens pour la normalisation des concepts (investissement international, mesure de la globalisation et de la présence étrangère, etc.) ; meilleure prise en compte du fait multinational et de la notion de groupe dans les travaux des statisticiens nationaux ; effort de mise à disposition de certaines bases de données aux utilisateurs afin de favoriser les exploitations décentralisées, etc. (voir chapitre 5, paragraphe 2).

Cependant, l'offre statistique publique nationale reste encore aujourd'hui peu à même de répondre de manière satisfaisante aux besoins d'information des acteurs de la globalisation. Ceux-ci sont donc amenés à se tourner vers les consultants privés qui fournissent des services nombreux concernant la connaissance des groupes multinationaux (Dun and Bradstreet..), des projets d'investissements (Thomson Financial, Ernst and Young..), et des ressources offertes par les territoires (EIU, KPMG, PLI..). Ces offres généralistes sont relayées, au niveau

sectoriel, par celles de très nombreux consultants spécialisés. Elles ont toutes (c'est leur condition même d'existence) pour caractéristique d'être conçues de manière à satisfaire de manière souple et adaptée la diversité des besoins des utilisateurs (fourniture de bases de données primaires, publications de rapports de synthèse, réalisation d'études ad hoc, etc.). Cependant, elles souffrent de l'hétérogénéité des concepts utilisés, parfois d'un manque de suivi et de problèmes de qualité, et surtout d'un prix souvent très élevé qui rend leur accès difficile aux agences de développement qui ne disposent pas des mêmes ordres de grandeur de budget que les firmes multinationales pour l'accès à l'information.

En conséquence, les agences se trouvent confrontées à une situation de vide informationnel. Elles doivent donc mettre en place des moyens nouveaux d'information et d'analyse pour un faire face.

3223. Principe pour le développement d'outils mieux adaptés aux besoins des agences

Le premier principe consiste à considérer l'information comme une ressource à coût non nul. C'est en effet une attitude encore trop répandue dans les agences de promotion – et notamment en France – de penser que l'information statistique peut être fournie et analysée gratuitement, moyennant de bons accords éventuellement informels avec les instituts statistiques publics. Or, cette approche est vouée à l'échec car elle ne permettra l'accès ni à une bonne qualité d'information, ni à des moyens de traitement lourds nécessaires. Il faut donc prévoir un budget conséquent en la matière, ce qui suppose une analyse préalable des besoins et des moyens d'y répondre. Plusieurs approches sont à partir de là possibles pour limiter au maximum le coût budgétaire d'un système d'information efficace :

- Développer des partenariats ponctuels avec des organismes ayant les mêmes besoins et disposant de moyens complémentaires. C'est par exemple ce qu'a fait l'AFII avec la mise en place un dispositif de coopération avec l'ex-Andersen et la CNUCED pour une enquête auprès des firmes multinationales.
- Exploiter le potentiel du réseau de l'agence. Celui-ci offre une multiplicité de compétences, que ce soit en matière sectorielle, thématique ou géographique (bureaux à l'étranger...). Ce potentiel peut être efficacement exploité, avec un coût réduit, en mettant en place des systèmes d'information partagés permettant la mise en commun des connaissances parcellaires de chaque partenaire et susceptibles de servir de support à des coopérations fructueuses sur des questions particulières.
- Développer à cet effet, grâce notamment aux ressources offertes par le web et les réseaux intranet, des outils d'intelligence économique et de capitalisation de l'information efficaces et accessibles à tous les partenaires ;
- Enfin, calibrer ces dispositifs en fonction des besoins spécifiques de l'agence, c'est-à-dire en lien étroit avec les méthodes et les travaux du marketing territorial.

La suite de cet ouvrage sera consacrée à la description de quelques expériences inspirées des principes précédents et mises en œuvre par l'auteur dans le cadre de la Délégation aux investissements internationaux puis de l'AFII en cours des années récentes.