

ATTRACTIVITE : DE QUOI PARLONS-NOUS ?

Par Fabrice Hatem

Encore pratiquement absente du vocabulaire des économistes à la fin des années 1980, la notion d'attractivité a suscité au cours des 15 dernières années un intérêt de plus en plus marqué, au point de constituer aujourd'hui l'un des thèmes centraux des débats de politique économique (encadré 1). Le poids croissant des firmes multinationales dans l'économie mondiale, l'ouverture des territoires à des flux d'investissements de plus en plus mobiles, la concurrence de nouveaux pays d'accueil, ont ainsi focalisé l'attention des opinions et des décideurs sur l'apparition d'une forme de concurrence d'un type nouveau, opposant les territoires pour l'accueil d'investissements internationaux à la recherche de la meilleure localisation possible. Dès lors, se sont mis en place, un peu partout dans le monde, des dispositifs d'attraction de ces investissements (voir article dans ce numéro). Cette notion d'attractivité, cependant, est moins simple à définir qu'il n'y paraît de prime abord.

Faut-il la mesurer, en effet par la « part de marché » réalisé *a posteriori* par le territoire pour l'accueil des investissements ? Il faut alors définir le type d'investissements pris en compte (acquisitions, greenfields, sous-traitance ?), préciser l'indicateur de mesure (emplois créés ? montants investis ?), déterminer la liste des territoires concurrents (le monde entier ? Les pays voisins ?), disposer de données fiables pour la mesure des opérations réalisées. De plus, on obtient alors un indicateur de « performance » qui ne fournit pas d'informations sur les atouts et faiblesses du territoire (disponibilité et coût des ressources, qualité de l'environnement des affaires, etc.).

Si l'on cherche plutôt à définir l'attractivité comme l'existence de caractéristiques *a priori* favorables à l'accueil des investissements étrangers, les questions sont tout aussi nombreuses. Il est par exemple indispensable de hiérarchiser ces caractéristiques en fonction de leur importance relative. Mais cette hiérarchie dépend évidemment des critères de localisation retenus par les investisseurs, qui peuvent eux-même varier selon la nature du projet considéré. De plus, ces critères sont extrêmement hétérogènes, par leur champ géographique (niveau du pays ou du site), leur nature plus ou moins quantifiable, leur rôle exact dans le processus de décision.

Après avoir détaillé les difficultés qui obèrent la recherche d'une définition simple et unique de l'attractivité, nous proposerons plusieurs approches complémentaires de cette notion, pour en déduire en conclusion un certain nombre de conséquences pratiques sur la nature des politiques d'attractivité susceptibles d'être mises en œuvre.

I. LA DIFFICULTE D'UNE DEFINITION SIMPLE DE L'ATTRACTIVITE

11. Un modèle trivial

Posons une définition simple et provisoire : « l'attractivité est la capacité pour un territoire d'offrir aux investisseurs des conditions d'accueil suffisamment intéressantes pour les inciter à y localiser leurs projets de préférence à un autre territoire ». Apparemment trivial, cet énoncé regorge d'hypothèses implicites qui dessinent une vision de l'investissement international comme un marché, avec son offre, sa demande, ses formes de concurrence (schéma 1) :

- La demande, dans cette représentation, émane des firmes investisseuses. Celle-ci veulent réaliser un certain nombre de projets d'investissement dont la caractéristique est d'être géographiquement mobiles, c'est-à-dire de pouvoir être réalisés à l'identique dans des localisations concurrentes.

- L'offre est portée par les « territoires ». Ceux-ci proposent aux entreprises un certain nombre de sites de localisation potentiels pour leurs projets mobiles.

- La concurrence entre territoires (ou plutôt entre sites en compétition pour l'accueil du même projet) fait entrer en ligne de compte un très grand nombre de critères liés à la qualité et au coût des ressources locales, à leur adaptation aux besoins spécifiques caractérisant chaque projet, à la proximité au marché, à la qualité de l'environnement des affaires, aux risques attachés aux différents territoires, etc.

- Finalement, l'investisseur choisira, pour chaque projet, la localisation garantissant le meilleur mix coûts/risques/avantages au regard des objectifs recherchés par la firme. La performance territoriale sera mesurée à travers la proportion de projets effectivement attirés par le territoire par rapport au flux total de projets réalisés.

Cette représentation en termes de marché comporte cependant de nombreux éléments de flou, notamment sur les points suivants : les incertitudes entourant la notion de compétition entre territoires, le caractère relatif du concept d'attractivité, la diversité et l'hétérogénéité des critères élémentaires permettant de le définir, et finalement la complexité des combinaisons conduisant à une mesure synthétique de l'attractivité à partir de ces critères élémentaires.

12. Une question préalable » : y-a-t-il vraiment concurrence entre territoires ?

Bien souvent, les processus de décision des entreprises ne font pas intervenir, comme le suggère notre représentation de base, une compétition explicite entre sites concurrents. C'est par exemple le cas pour l'acquisition d'une firme étrangère ou l'implantation d'un réseau de distribution destiné à desservir le marché local. La localisation du projet ne constitue pas alors un critère de choix en lui-même : on sait d'emblée où ce projet sera situé, et la seule question concerne l'opportunité ou non de le réaliser.

Poussée à l'extrême, cette vision conduirait à nier l'existence d'une compétition entre territoires pour l'attraction des investissements. Chaque territoire, considéré indépendamment des autres, attirerait tout simplement la quantité d'investissements compatibles avec les perspectives de marché et de croissance qu'il offre aux investisseurs. Mis à part quelques cas spectaculaires mais isolés, la localisation des projets ne donnerait pas lieu à une mise en concurrence des sites, mais serait liée à l'exploitation systématique des potentialités offertes, indépendamment des autres, par chaque territoire¹. Et le discours sur l'attractivité ne serait alors qu'une « figure de style » consistant à poser en termes de « compétition » entre territoires des problématiques qui relèvent en fait largement d'enjeux de développement endogènes.

¹Il y a dix ans, l'économiste américain Paul Krugman avait déjà critiqué, dans un article célèbre les analyses en termes de « compétitivité » nationale : pour lui, il n'y a pas de « compétition » entre nations, mais simplement des dynamiques endogènes de croissance différentes selon les pays (Krugman, 1994).

13. Une deuxième question préalable : la compétition oppose-t-elle des territoires ?

Admettons néanmoins que la compétition entre sites pour l'accueil des projets constitue une réalité. Mais dans quelle mesure cette compétition oppose-t-elle des « territoires », c'est-à-dire des espaces géographiques continus délimités par des frontières ? La difficulté tient ici à une observation d'évidence : les territoires ne sont pas en général des réalités économiques intangibles, ce sont plutôt des créations politiques liées à l'existence d'une institution exerçant ses prérogatives sur ledit territoire.

Tant que les économies nationales constituaient des réalités fortes, unies par de fortes cohérences internes et puissamment régulées par l'institution étatique, cette difficulté n'apparaissait pas dans toute son ampleur. Mais les mouvements concomitants de globalisation économique et de décentralisation politique ont simultanément contribué à l'affaiblissement de l'échelon étatico-national comme cadre de représentation des cohérences économiques et comme espace d'exercice des politiques de développement. Il en résulte une forme de « chaos » territorial » lié à l'émiettement des représentations territoriales et des prérogatives entre des échelons d'action publique au mieux superposés, au pire redondants. De plus, l'ouverture croissante aux flux d'échanges de toutes natures peut également signifier un affaiblissement du lien de solidarité lié à la proximité territoriale, chaque acteur pouvant établir des liens étroits avec des partenaires éventuellement très éloignés.

Poussée encore une fois à l'extrême, cette vision conduirait à nier l'existence des « territoires » (notion à peu près impossible à définir en termes économiques clairs) comme acteurs de la compétition pour l'accueil des investissements mobiles. Cette compétition opposerait en fait, non les « territoires », mais les « gouvernements locaux » censés prendre en charge leurs intérêts économiques supposés (Breenann et Buchanan, 1985). L'attractivité apparaîtrait alors comme un *discours* permettant de justifier à la fois l'existence des institutions de développement locales et le type d'action qu'elles mettent en œuvre, plutôt que comme un enjeu économique réellement partagé par tous les acteurs présents sur le territoire.

14. L'attractivité : une notion relative

Admettons cependant que les deux objections précédentes sont sans fondement, et qu'il existe bien une « compétition entre territoire » pour l'attraction des projets mobiles. Une nouvelle difficulté se pose alors : l'attractivité ne peut en effet se définir en termes absolus, comme par exemple la productivité ou la croissance. Au contraire, cette notion revêt un caractère relatif, pour plusieurs raisons :

- Si l'attractivité est liée à la capacité à répondre de manière satisfaisante à la demande de caractéristiques territoriales liée à chaque projet d'investissement, cela signifie qu'elle dépend des critères de localisation utilisés par les entreprises pour choisir leur lieu d'implantation. Or, la hiérarchie de ces critères et la forme des processus de décision varient considérablement d'un projet à l'autre. L'entreprise ne réclame en effet pas au territoire les mêmes caractéristiques selon qu'elle veut implanter un centre de recherche, un site de production ou un quartier général. En d'autres termes, il n'existe pas pour un territoire une mesure unique de l'attractivité, mais autant de mesures différentes que de types de projets d'investissement.

- Corollaire immédiat du point précédent : l'attractivité « globale » du territoire, définie comme la moyenne de toutes ses attractivités partielles pour chaque catégorie de projets, dépendra aussi de l'importance relative de chacun de ces segments de marché. Rien ne sert

par exemple d'être très attractif pour les quartiers généraux ou les centres logistiques si ce type de projet est rare.

- Enfin, l'attractivité du territoire, ne peut se définir en elle-même, mais de manière relative par rapport à celle des territoires concurrents. Rien ne sert d'avoir des coûts salariaux « bas » pour attirer des industries de main d'œuvre si le pays voisin offre des coûts encore plus bas. Il en résulte que la mesure de l'attractivité, quelle qu'en soit la définition, devra toujours faire intervenir une comparaison systématique entre territoires concurrents.

L'attractivité du territoire ne constitue donc pas notion « absolue », susceptible de faire l'objet d'une mesure unique, ni, a fortiori, d'une notion figée dans le temps. Elle ne peut se définir que de manière relative, comme la capacité du territoire considéré à répondre de manière plus efficace que ses concurrents à la demande de projets internationalement mobiles à l'étude à un moment donné au sein des entreprises « clientes ».

15. Offre de facteurs élémentaires ou offre territoriale complexe

Il est courant, dans le monde des agences de promotion, de parler d'« offre de sites ». Il est évident, en effet, que le projet va physiquement s'implanter sur un lieu précis du territoire, et que les caractéristiques propres de ce lieu (coût du terrain, infrastructures d'accès) joueront un rôle important dans la décision prise par l'investisseur.

Mais dans la réalité, la compétition entre localisations alternatives dépasse très largement les seules caractéristiques des « sites » stricto sensu. En fait, un projet donné donne lieu à la conclusion, non pas d'un seul contrat (pas exemple l'achat d'un terrain), mais d'une multitude de contrats portant sur l'ensemble des facteurs nécessaires à la réalisation du projet : terrain, matériel, construction, embauche de main d'œuvre de différents statuts et niveaux de rémunération, maintenance, entretien, achat de matières premières, transport, etc. Cela a deux conséquences majeures pour la mesure de l'attractivité :

- D'une part, chacun des critères ou des « contrats » conclu par l'entreprise investisseuse comporte des conditions et des incertitudes spécifiques dont certaines sont directement liées au lieu d'implantation (ex : qualité des routes), d'autres n'ont qu'un lien indirect ou partiel (ex : coût d'approvisionnement électrique) et d'autres enfin sont sans aucun lien avec celui-ci (ex : fourniture de composants fabriqués en Asie pour une usine d'assemblage électronique située en France). Ceci justifie une approche en quelque sorte « concentrique » de l'attractivité, partant des caractéristiques les plus globales ou touchant le champ géographique le plus large, pour arriver aux critères les plus spécifiques à un site particulier (schéma 2).

- D'autre part, l'attractivité des territoires ne peut être réduite d'emblée à un simple rapport « qualité/prix » unique, comme dans le cas d'un bien de consommation courante. Elle fait intervenir une multitude de facteurs, plus ou moins directement liés au site et au territoire d'accueil, et dont l'importance respective est variable en fonction de la nature du projet envisagé.

Quelle que soit la qualité des facteurs de base, il est très important que le territoire puisse mobiliser rapidement cette « offre potentielle » en lui donnant une forme concrète adaptée aux besoins du client. Cette « ingénierie de l'offre territoriale »² suppose un certain nombre de

² Qui pourrait constituer l'un des rôles essentiels des agences de promotion (voir mon article dans ce numéro).

compétences spécifiques, parmi lesquelles on peut mentionner : la bonne connaissance du territoire et de ses ressources mobilisables ; la capacité à dialoguer avec l'industriel pour identifier clairement et précisément ses besoins ; l'existence d'une bonne coopération entre les acteurs locaux susceptibles de participer au montage de l'offre territoriale ; enfin, la capacité à « monter » rapidement l'offre proprement dite pour répondre dans les meilleurs délais aux demandes de l'investisseur.

II. TROIS APPROCHES COMPLEMENTAIRES DE L'ATTRACTIVITE

Les développements précédents ont montré le caractère à la fois relatif et ambigu de la notion d'attractivité. Pour l'approcher, il semble nécessaire d'associer trois types « concentriques » de définitions : l'une, plus « macro », s'intéresse au classement des territoires par rapport aux critères globaux de localisation privilégiés par les entreprises ; la seconde, plus « meso », s'intéresse aux effets de compétitivité sectorielles liée à la concentration sur une zone géographique donnée d'activités complémentaires ou similaires (cluster, district industriels, etc.) ; la troisième, plus « micro », définit l'attractivité comme la capacité à proposer, en réponse à chaque projet mobile, une "offre territoriale complexe" (site, main d'œuvre, infrastructures, etc.) suffisamment compétitive pour décider l'investisseur à localiser son projet sur le territoire considéré.

21. L'approche macroéconomique par les *critères globaux*

Elle consiste à comparer les territoires en fonction des principaux facteurs de localisation retenus par les entreprises. Elle implique donc le recueil systématique d'éléments de comparaison agrégés sur tous les « fondamentaux » de l'attractivité : disponibilité, qualité et coût des facteurs, caractéristiques générales de environnement d'affaire, marchés, infrastructures... Même si ces comparaisons peuvent concerner le niveau sub-national (région, villes, etc.) elles sont dans la majeure partie des cas mises en œuvre au niveau national. Elles permettent, entre autres, la réalisation d'argumentaires généraux sur le territoire et l'élaboration d'un diagnostic d'ensemble sur son attractivité.

Concrètement, elles s'appuient sur la constitution d'une base de données comparative dont le contenu (variables prises en compte, pays concernés par les comparaisons) est très directement issu de ce que nous savons des critères de localisation des projets (encadré 2). Une fois élaborée la liste des critères de localisation, on cherche à comparer systématiquement les territoires selon ces critères. Il faut alors définir la liste des territoires concernés par la comparaison, puis définir pour chaque critère une « proxy » permettant la mise en œuvre de comparaisons fiables à partir des données statistiques existantes. Plusieurs exemples de mise en œuvre de cette approche peuvent être cités, tant au niveau international que national (tableau 1) :

- Arthur Andersen (Hatem, 1998) a proposé à un panel de 300 entreprises une batterie de 30 critères de localisation leur demandant de citer les trois pays européens les mieux placés pour chacun d'entre eux. Il classe ensuite les pays en fonction du nombre de citations obtenues. Cette approche présente cependant l'inconvénient de ne pas pondérer les critères en fonction de l'importance que leur accorde l'entreprise dans le processus de choix.

- Cette limite est en principe surmontée par l'étude comparative sur l'attractivité des pays européens réalisé chaque année par Ernst and Young. Celle-ci est basée sur une enquête auprès des dirigeants des principales filiales de firmes multinationales en France. Il leur est

demandé d'indiquer à la fois l'importance accordée à différents critères de localisation et leur jugement sur chaque pays par rapport à chacun de ces critères (Ernst and Young, 2002 et schéma 3).

- Suivant une démarche assez proche, l'étude comparative d'Healey and Baker (2001) sur les métropoles européennes repose sur le croisement de deux types d'informations issues d'une enquête d'opinion auprès de 500 dirigeants de firmes multinationales : d'une part, le classement obtenu par ces villes pour une trentaine d'indicateurs élémentaires (qualité de vie, infrastructures, immobilier d'affaires, etc.) ; d'autre part, l'importance relative que déclarent accorder les investisseurs à ces différents critères, utilisée pour pondérer ceux-ci dans le calcul de l'indicateur synthétique.

- A.T. Kearney (2002) réalise chaque année un « indicateur de confiance », basé sur les réponses de dirigeants de firmes multinationales concernant leurs perspectives d'investissement dans les pays d'accueil.

- La CNUCED propose dans son rapport annuel World Investment Report deux indicateurs synthétiques basés chacun sur la moyenne de plusieurs facteurs élémentaires : le *FDI performance index* et le *FDI potential index* (CNUCED, 2003).

- L'IMD et le WEF ont mis en place des bases de données comparatives, constituées de plusieurs centaines d'indicateurs élémentaires concernant essentiellement les pays développés ou émergents. Sur la base de ces indicateurs élémentaires, ces organismes calculent également des indicateurs synthétiques de compétitivité.³

- Enfin au niveau national, certains pays ont eux-mêmes réalisé des travaux comparatifs sur l'attractivité. Ainsi en est-il d'*Invest in Sweden* qui publie chaque année un livre blanc sur l'attractivité suédoise. La France a entrepris, sous le pilotage de l'AFII, une opération du même type qui devrait aboutir à la publication au printemps 2004 d'un « tableau de bord » de l'attractivité française, composé de quelques dizaines d'indicateurs comparatifs globaux, avec un accent particulier sur la qualité de l'environnement administratif et réglementaire.

22. L'approche méso-économique par les *effets d'agglomération*

Elle vise à mettre en évidence, à un niveau très fin et très opérationnel, les atouts d'un territoire pour une activité donnée, afin de parvenir à un ciblage précis des investisseurs susceptibles de venir s'implanter dans ce territoire. La méthodologie consiste à recenser tous les facteurs présents sur le territoire et susceptibles de lui donner une attractivité particulière pour l'activité concernée (entreprises spécialisées, centres de recherche et de formation, infrastructures dédiées, offre immobilière, ressources humaines, réseaux de coopération...). Ces analyses concernent en général le niveau local (région, agglomération urbaine..), même si rien n'empêche en principe de les mener au niveau national. Elles permettent notamment : 1) de définir les priorités de prospection en fonction des atouts du territoire ; 2) de rédiger des argumentaires sectoriels ciblés ; 3) d'orienter la politique locale de développement de manière à atténuer certaines des faiblesses mises en lumière par l'analyse.

³ D'autres organismes, à partir de bases de données comparatives du même type, ont réalisé des indicateurs comparatifs de synthèse sur d'autres thèmes que la compétitivité : Indicateur du développement humain de l'ONU, indice de liberté économique de l'Heritage Foundation, indice d'ouverture économique de AT Kearney, indicateurs de l'innovation de la commission européenne, etc.

Cette approche nécessite la mise en œuvre de méthodes spécifiques permettant la « production » de l'information de base sur le territoire : enquêtes, entretiens, compilation de monographies existantes, animation d'un groupe de travail ad'hoc, utilisation de bases de données spécialisées sur les laboratoires de recherche ou les entreprises

Parmi les nombreuses applications développées sur cette base (voir également exemples de travaux réalisés par l'auteur en encadré 3), on peut citer celle dite « d'appui au diagnostic et à la construction d'une offre territoriale différenciée » développées par la Datar et Ernst and Young (2002). Partant de l'idée que « l'évolution du contexte économique invite les territoires à choisir un positionnement et à l'adapter en fonction des facteurs de localisation des activités », les auteurs proposent une démarche dite « d'offre territoriale différenciée » reposant sur les étapes suivantes :

- Analyse du positionnement de l'offre (caractéristiques du territoire, force et faiblesses en termes d'attractivité, principaux concurrents...).
- Élaboration d'une segmentation stratégique, regroupant des activités de profil comparables et pour lesquelles la région étudiée dispose a priori d'un potentiel significatif (domaines d'action stratégique ou DAS).
- Étude spécifique de chacun des DAS étudiés, à travers une batterie de critères, pour dégager ceux d'entre eux pour lesquels la région dispose –ou pourrait disposer moyennant des actions appropriées - d'un potentiel différenciant important.
- Évaluation des marges de manœuvre dont dispose le territoire pour chaque DAS, et de l'intérêt de chacun d'entre eux en termes de développement territorial à partir d'une analyse multicritères fine.
- Définition d'un portefeuille des DAS prioritaires, ainsi que des actions stratégiques à mener dans chacune d'entre elles afin d'accroître la différenciation de l'offre territoriale.⁴

23. L'approche microéconomique par « l'offre territoriale complexe »

Elle s'intéresse à la manière dont le processus de décision de l'entreprise se déroule dans le cadre d'un projet donné. Elle conduit à définir l'attractivité comme la capacité à répondre à un grand nombre de projets individuels d'investissement par un « bouquet » d'offre de facteurs répondant de manière compétitive aux spécifications exigées par les entreprises. Elle peut s'appuyer sur l'utilisation couplée de "business plans" et de scénarios prospectifs, visant à reconstituer le logique de choix l'investisseur entre plusieurs sites concurrents pour un projet donné.

De nombreuses études sur l'impact de la localisation sur les coûts de fonctionnement d'un projet donné sont disponibles (voir encadré 4). Leur philosophie générale est la suivante : on reconstitue l'ensemble du bilan, du tableau de financement et du compte d'exploitation d'une entreprise ou d'un projet. Pour chaque poste, on paramètre le modèle de manière à pouvoir faire varier les données en fonction des conditions concrètes rencontrées sur les différents

⁴ La DATAR vient également de publier un rapport intitulé « La France, puissance industrielle » qui repose sur une philosophie assez similaire. Ce document cherche en effet à recenser les « pôles régionaux de compétitivité » existant en France, et identifiés par la présence sur le même territoire de capacités industrielles et de recherche susceptibles de coopérer pour la mise au point de produits innovants.

sites de localisation potentiels. On recueille alors les données spécifiques à chaque site, que l'on introduit dans le modèle de manière à reconstituer les conditions technico-économiques de fonctionnement du projet dans ce lieu précis. Le modèle fournit alors les caractéristiques de rentabilité propres à chaque site pour le même projet, que l'on peut analyser en fonction des critères financiers habituels (flux de trésorerie, retour sur investissement, temps de retour, TRI, etc.). Les sites sont alors classés selon le degré de rentabilité qu'ils peuvent offrir pour la même entreprise ou le même projet. Cette démarche générale peut donner lieu, bien entendu, à plusieurs types d'applications).

24. Complémentarité entre approches macro, méso et micro

Loin d'être exclusives l'une de l'autre, les trois approches de l'attractivité qui viennent d'être présentées doivent être utilisées de manière complémentaire pour évaluer l'attractivité territoriale dans ses différentes dimensions (schéma 3).

- L'approche « macro » nourrit les deux autres en données de cadrage globales.

- L'approche « micro » fournit des informations parcellaires, mais précises sur la compétitivité du territoire pour chaque type de projet, à travers une analyse détaillée et exhaustive des avantages et handicaps. Les résultats agrégés ou rassemblés pour un ensemble représentatif de projets peuvent fournir des éléments utilisables pour l'élaboration d'un diagnostic d'ensemble de l'attractivité du territoire, globalement ou pour un secteur donné.

- L'approche « méso » fournit des éléments d'analyses spécifiques à un secteur ou une région donnés. Ceux-ci peuvent être utilisés d'une part pour l'illustration et la déclinaison des analyses « macro », d'autre part pour la fourniture de données de cadrage pour les études « micro » de comparaisons de sites.

Conclusion : Les conséquences en matière de politiques publiques

Les différentes approches de l'attractivité ont été présentées dans cet article conduisent chacune à des implications spécifiques pour les politiques de développement territoriales :

- La contestation de la notion même d'attractivité, telle qu'elle résulterait des analyses du début de cet article, conduirait à faire porter la priorité, moins sur les politiques de promotion que sur les politiques de développement endogène. L'idée sous-jacente est que les investissements extérieurs se réaliseront de toutes manières, même en l'absence de politique active de promotion, si des conditions générales favorables au développement économique sont réunies sur le territoire. Une version « extrémiste » de cette position conduirait à nier la pertinence même du concept de « territoire » comme espace de solidarité et de coopération économique. C'est alors le principe même d'une action publique locale de développement et a fortiori de promotion qui serait alors contesté, au profit d'une vision « libertariste » insistant sur la capacité des acteurs privés à s'organiser efficacement de manière autonome.

- Si par contre on accepte la pertinence de la notion d'attractivité territoriale comme fondement de l'action publique, alors, les politiques de promotion doivent être considérées comme un enjeu majeur. L'action destinée à renforcer l'attractivité territoriale devrait alors, en suivant les définitions complémentaires qui viennent d'être proposées, s'articuler à trois niveaux : 1) Au niveau global ou macro, créer les conditions d'ensemble favorable au développement des affaires : faible risque financier et macroéconomique, maîtrise des coûts

(fiscalité, ...), amélioration de la qualité globale des ressources (formation de la main d'œuvre, infrastructures...); 2) Au niveau sectoriel ou meso, renforcer les pôles locaux de compétitivité en incitant les acteurs complémentaires présents sur le même territoire (entreprise, instituts de recherche, universités...) à coopérer davantage autour d'objectifs communs et de projets concrets (développement de nouveaux produits...); 3) Au niveau micro, assurer les meilleures conditions matérielles et financières possibles pour la réalisation des projets concrets (mise en place d'infrastructures dédiées, qualification de l'offre foncière, facilitation des formalités administratives, allègements fiscaux, appui à la formation de la main d'œuvre et à la recherche de sous-traitants et fournisseurs locaux, etc.).

Bibliographie

- AT Kearney, 2002a, "Globalization index", *AT Kearney/Foreign policy Magazine*, février
- AT Kearney, 2002b, FDI confidence index (Alexandria, VA : Global business policy council), vol. 4, février
- Brennan G., Buchanan JM., 1985, *The power to tax*, Cambridge University Press.
- Charzat M., 2001, *Rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire français*, juillet
- Cnuced 2003, *World Investment Report 2003, FDI policies for development*, Genève
- Datar 2004, *La France, puissance industrielle*, à paraître, documentation française, Paris
- Debonneuil M., Fontagné L., 2003, *Compétitivité, rapport pour le Conseil d'analyse économique*, Ronéo, février
- Ernst and Young 2002a, *France, je t'aime.. moi non plus*, ronéo, Paris.
- Ernst and Young/Datar, 2002b, *Etude sur la constitution d'une offre territoriale différenciée*, ronéo, mai.
- Eurostat, 2002, Tableau de bord européen de l'innovation
- Forbes, 2002, « Global misery index 2002 », *Forbes magazine*, mai
- Hatem F., 1998, *L'investissement international à l'horizon 2002*, DII-Cnuced-Arthur Andersen, 1998, Paris
- Hatem F. 2004, Investissement international et politiques d'attractivité, *Economica*, Paris
- Healey and Baker, 2001, *European cities Monitor*, Ronéo, London
- Heritage Foundation, 2002, *The index of economic freedom*, www.heritage.org
- IMD 2002, *World competitiveness Yearbook 2003* (et toute la série de ces publications annuelles)
- ISA, 2003, report 2003/2004 business and investment opportunities. Stockholm
- Kpmg, 2004, *Étude comparative sur les coûts de revient des entreprises*, Roneo.
- Krugman P., 1994, "Competitiveness : a dangerous obsession", *Foreign affairs*, mars-avril 1994
- Lavenir F., 2000, *L'entreprise et l'Hexagone*, ronéo, Ministère de l'Economie et des finances, 2000
- Lagnel O., 1998, *L'attractivité des territoires*, thèse soutenue à l'université de Paris-X-Nanterre, ronéo
- Merryl Linch, 2001, *Benchmarking the new economy*, ronéo, Londres
- ONU, 2002, *Human Development Report*, NY
- The economist intelligence Unit (EIU), 2002, *Worldwide business costs comparisons*, ronéo
- World Economic Forum, 2002, *The global competitiveness Report, 2001-2002*

Encadré 1 **Attractivité : un mot à la mode**

Peu abordée avant 1990, la problématique de l'attractivité, et son corollaire, la recherche ou la production systématique d'informations comparatives sur les forces et faiblesses des territoires et leurs performances respectives en matière d'accueil, va s'imposer progressivement au cours des années 1990 comme un sujet majeur d'étude, de travaux statistiques et de débats politiques :

- Les administrations économiques françaises se dotent de moyens d'étude nouveaux, comme en témoignent tout particulièrement les efforts de la DREE, qui publie désormais tous les ans un rapport sur l'investissement international (DREE, 2002) ;

- Les organismes statistiques français se mobilisent pour une mesure plus précise et plus complète du phénomène : rapport « Mucchielli » du CNIS en 2001, travaux de l'INSEE sur la mesure de l'implantation étrangère dans l'économie française (voir (Banque de France, 2002). Un mouvement similaire peut être observé dans les organismes internationaux (projet de manuel des indicateurs de globalisation de l'OCDE (2002), publications d'Eurostat sur les investissements directs au niveau européen)

- Les publications universitaires sur le thème de l'attractivité et des critères de localisation se multiplient en France, notamment dans le cadre des universités de Nanterre (Cerem) et du Panthéon-Sorbonne. Le commissariat au plan publie en 1999 un rapport sur « la nationalité de l'entreprise » (CGP, 1999) qui s'interroge sur les rapports nouveaux entre firmes et territoires nés de la globalisation ;

- La multiplication des agences de promotion locales (régionales ou urbaines) crée un véritable marché pour la production d'informations et d'analyses payantes sur le thème de l'investissement international et de l'offre territoriale, permettant aux consultants privés de développer leurs travaux..

- Plusieurs rapport officiels commandés par le gouvernement sur le sujet marquent l'actualité médiatique des deux dernières années : le rapport Lavenir sur le thème « entreprise et territoire » en 2000 (Ministère de l'économie, 2000), puis le rapport Charzat sur l'attractivité du territoire en 2001 (Charzat, 2001). Tous deux vont d'ailleurs très au delà du seul thème de l'attraction des capitaux étranger, puisqu'ils abordent également, dans une perspective beaucoup plus large, la question de la capacité de notre territoire à générer, accueillir et faire fructifier les activités productives quelle que soit l'origine des investisseurs et des entrepreneurs.

-Enfin, le thème de l'attractivité focalise au cours des deux dernières années des débats politiques animés, où la rigueur scientifique est parfois un peu bousculée au profit de la rhétorique partisane.

Encadré 2 Les critères de localisation des firmes

Différents types de travaux (économétrie, enquêtes monographies..) ont été menés au cours des années récentes sur les critères de localisation des firmes. L'examen de cette littérature fait apparaître, au delà de l'hétérogénéité des méthodes et des divergences de résultats, un certain nombre de conclusions fortes (voir Hatem, 2004):

- *L'existence de trois catégories de critères de nature différente* : des critères « critiques », dont l'absence ou la déficience rend d'emblée impossible la réalisation d'un projet dans un lieu donné ; des critères « discriminants », qui permettent de départager des sites tous bien dotés en « critères critiques ». Enfin, des critères « différenciants » donnant un avantage spécifique au territoire pour l'accueil d'une activité particulière.

- *Une forte aversion des investisseurs au risque*, qu'il s'agisse des risques politique, juridique, financier ou des différents risques techniques liés à la réalisation du projet (fiabilité de la chaîne logistique, des fournisseurs, de la main-d'œuvre locale...). Ceci peut conduire à l'élimination a priori de lieux d'implantation trop risqués. A contrario, les firmes semblent prêtes à accepter de payer un surcoût pour se localiser dans un territoire à risques faibles et offrant un environnement d'affaires de qualité (absence de bureaucratie notamment).

- *Le rôle important de la proximité au marché*. Ce facteur apparaît régulièrement en tête de liste des critères de localisation, et ce quelle que soit la méthode utilisée. On peut donc affirmer qu'il s'agit d'un critère de choix fondamental pour une très large proportion des projets. Cependant, ce facteur joue surtout un rôle important pour le choix général de la région d'accueil. Une fois ce premier choix effectué, la sélection finale du site s'appuiera davantage sur l'analyse comparative du rapport coût/qualité des ressources locales disponibles.

- *La sensibilité très forte des entreprises à la qualité et à la fiabilité des ressources locales*. Des critères tels que la qualification de la main-d'œuvre ou la fiabilité des infrastructures sont fréquemment mis en avant par les études disponibles. Bien entendu, la comparaison des coûts stricto sensu (salaires, fiscalité...) reprend ensuite toute son importance pour des facteurs de qualité et de fiabilité comparables.

- *La diversité des critères et de leur hiérarchisation selon les catégories de projets*. Il faut par exemple de bons approvisionnements en électricité pour une usine d'aluminium, une main-d'œuvre bon marché pour une usine de confection, des chercheurs de qualité pour un centre de recherche, des conditions fiscales et un environnement d'affaires favorables pour un quartier général, un accès rapide et facile au marché pour une usine de produits alimentaires périssables... Certaines études ont donc cherché à hiérarchiser les critères selon les types de projets. Cette démarche peut, selon les cas, s'appuyer sur une typologie exhaustive des projets ou se focaliser sur un type de projets donné (ex. : quartiers généraux dans l'étude Ernst and Young ; *op.cit.* , 2002b).

Encadré 3 **Deux études de clusters**

L'étude sur la vaccinologie en Rhône-Alpes, réalisée à la demande de la COURLY, s'est appuyée dans une première phase sur en vingtaine d'entretiens avec les partenaires de la filière. A l'issue de cette première phase d'étude, un diagnostic d'ensemble sur les forces et faiblesses de l'activité à été proposé, insistant tout particulièrement sur l'importance des jeunes entreprises innovantes, d'une bonne coopération public-privé et de l'activité de tests cliniques et d'une politique de communication plus active pour valoriser l'important potentiel de la région. Plusieurs secteurs-clés de prospection ont été identifiés à partir du croisement des atouts supposés de la région et des perspectives de marché. Pour chacun d'entre eux (immunologie du cancer notamment), une analyse en termes de « chaîne de valeur » a alors été réalisée (depuis la recherche fondamentale jusqu'à la commercialisation), permettant d'analyser les atouts et handicaps de l'offre lyonnaise à chaque étape de cette chaîne de valeur. Un argumentaire de prospection a ensuite été rédigé à partir de cette analyse, qui a servi de base à une prospection ciblée sur les entreprises américaines et européennes actives dans le domaine de l'immunologie du cancer.

L'étude cosmétologie en région PACA s'est appuyée sur une démarche en trois temps : 1) analyse de l'offre mondiale et de la position française par rapport à celle-ci (voir chapitre 3, paragraphe 32) ; 2) analyse de la spécificité PACA à partir d'une approche mixte : cartographie de l'offre sectorielle régionale à partir des bases de données disponibles (EAE, INSEE, Kompass..) et d'enquêtes de terrain auprès des acteurs des deux filières (cosmétologie et parfumerie). Le diagnostic tiré de ces approches a mis en évidence le dynamisme et la capacité d'innovation de l'activité « composants parfumants » en PACA, concentrée notamment autour du cluster de Grasse, tandis que la filière cosmétologie est moins fortement structurée au niveau régional. Des argumentaires de prospection et des propositions d'action pour améliorer l'environnement sectoriel local sont en voie de réalisation.

Encadré 4

Comment mesurer l'impact de la localisation sur les projets ?

Trois types d'approches peuvent être distinguées (pour plus de détails, voir Hatem, 2004) :

- *La première consiste à prendre pour objet d'étude des entreprises complètes.* La question est alors de savoir dans quelle mesure la localisation de ces entreprises dans une région autre que celles où elles sont effectivement situées modifierait leur rentabilité. Ainsi, dans une étude réalisée en 1990, Salles et Pichon comparent les coûts de fonctionnement pour 8 PMI françaises en distinguant 4 zones de localisation possible (Paris, bassin parisien, province, Espagne...). En 1992, le GERI réalise une étude comparable sur 40 entreprises d'île de France susceptibles de se délocaliser vers la province. Enfin, la Banque de France (1993), dans une approche plus statistique, utilise les données comptables issues de sa centrale des bilans pour étudier la dispersion des performances financières selon les régions d'activité.

- *La deuxième approche consiste à mesurer le coût global comparé des localisations dans différents sites pour des projets « stylisés »,* caractérisés par un certain nombre de paramètres techniques (quantité de main d'œuvre nécessaire, superficie du terrain) que l'on peut ensuite valoriser à partir d'un vecteur de « prix » décrivant les conditions locales de coût. On obtient alors des classements de coûts totaux par types de projets, qui peuvent ensuite être agrégés pour obtenir des indicateurs d'attractivité globaux ou sectoriels. Plusieurs consultants privés ont développé ce type d'approche (Voir *The Economist Intelligence Unit*, 2002) et graphique 2), parfois sur grande échelle : par exemple, KPMG a comparé dans une étude récente les coûts de 1000 « scénarios d'affaire » dans 85 villes du monde entier (KPMG, 2004).

- *La troisième approche, qui est simplement un développement et un approfondissement de la précédente, consiste à reconstituer le modèle complet de « business plan »* pour un type de projet donné, en prenant soin d'identifier précisément les paramètres permettant d'introduire les données spécifiques à chaque site d'implantation possible. On peut alors, une fois obtenues ces données, déterminer l'impact de la localisation sur la rentabilité du projet et donc en déduire un classement des sites en concurrence. L'étude PLI, réalisée pour le compte du FIAS en 1994 permet par exemple de comparer la rentabilité des projets-types dans des secteurs de main-d'œuvre, pour plusieurs localisations représentatives de la Tunisie, du Maroc, et de la Turquie. Quant à l'étude Lagnel réalisée pour le compte de la DII, elle compare 4 projets internationaux de production représentatifs de différentes activités manufacturières pour 4 types de localisation possibles en France (Lagnel, 1998).

Tableau 1
Synthèse des indicateurs de synthèse

Publication	Classement mondial		Méthode
	Premier pays	Rang de la France	
IMD (Global Competitiveness Index, 2003) (1)	EU	8 sur 30(2)	Indice composite basé sur environ 200 indicateurs quantitatifs de compétitivité (résultats économiques globaux, infrastructures, technologies, administration...).
AT Kearney (Confidence Index, 2003)	Chine	11 sur 64	Résultats d'une enquête d'opinion auprès des décideurs privés sur l'image du pays concerné.
AT Kearney (Globalization Index, 2003)	Irlande	12 sur 64	Indice composite basé sur quelques dizaines d'indicateurs mesurant le degré d'ouverture du pays aux flux de différentes natures (commerce, capital, idées, technologies...).
World Invest Report (FDI Potential Index 2003)	EU	14 sur 140	Indice composite basé sur une dizaine d'indicateurs d'attractivité du pays pour les flux d'investissements étrangers.
World Economic Forum (Micro Competitiveness Index, 2003)	EU	15 (sur 80)	Indice composite basé sur quelques dizaines d'indicateurs mesurant les conditions de compétitivité de la firme (organisation de la firme, environnement d'affaires).
ONU (Human Development Index, 2003)	Norvège	17 (sur 175)	Indice composite basé sur quelques indicateurs concernant la santé, l'éducation et le revenu par tête.
World Economic Forum (Growth Competitiveness Index, 2003)	EU	30 sur 80	Indice composite basé sur quelques dizaines d'indicateurs mesurant les facteurs globaux de croissance (environnement macroéconomique, politique, technologique).
Heritage Foundation (Economic Freedom Index, 2003)	Hong-Kong	40 sur 156	Indice composite basé sur quelques dizaines d'indicateurs mesurant l'intervention de l'État dans l'économie (fiscalité, dépenses publiques, interventions réglementaires, etc.)
World Investment Report (FDI Performance Index, 2003)	Belg/Lux	62 sur 140	Moyenne sur trois ans (1999-2001) des flux d'investissements directs étrangers entrants rapportés au PIB.

(1) Pays de plus de 20 millions d'habitants. Parmi les pays de plus de 20 millions d'habitants

Schéma 1
Une représentation simplifiée du « marché » des projets d'investissements internationaux

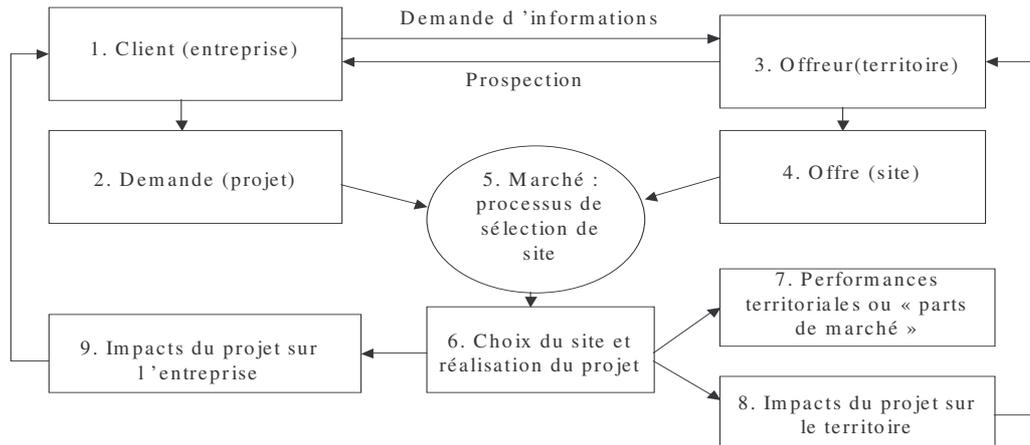


Schéma 2
Les trois cercles de l'attractivité

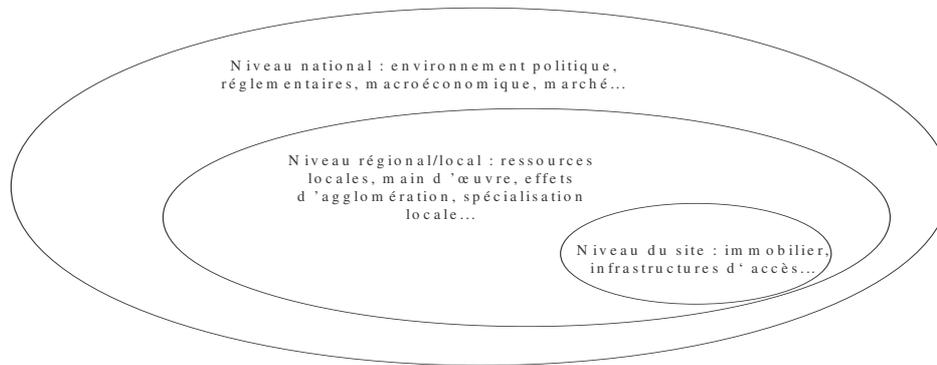
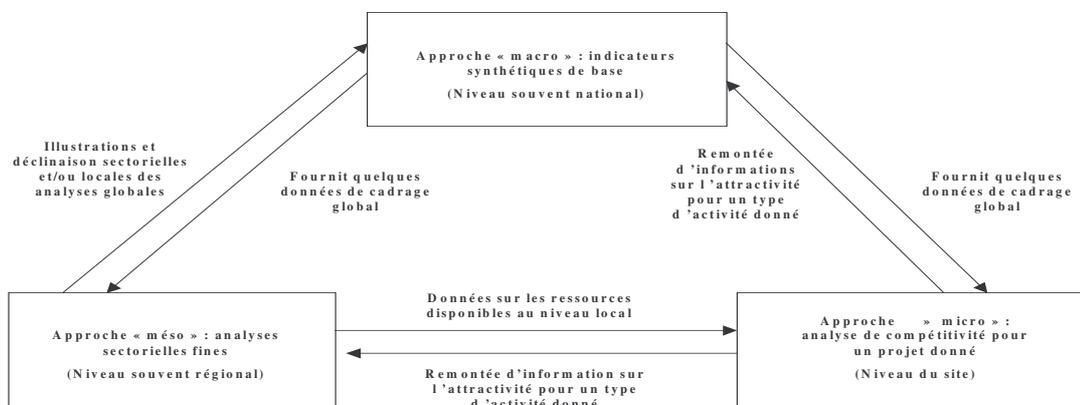
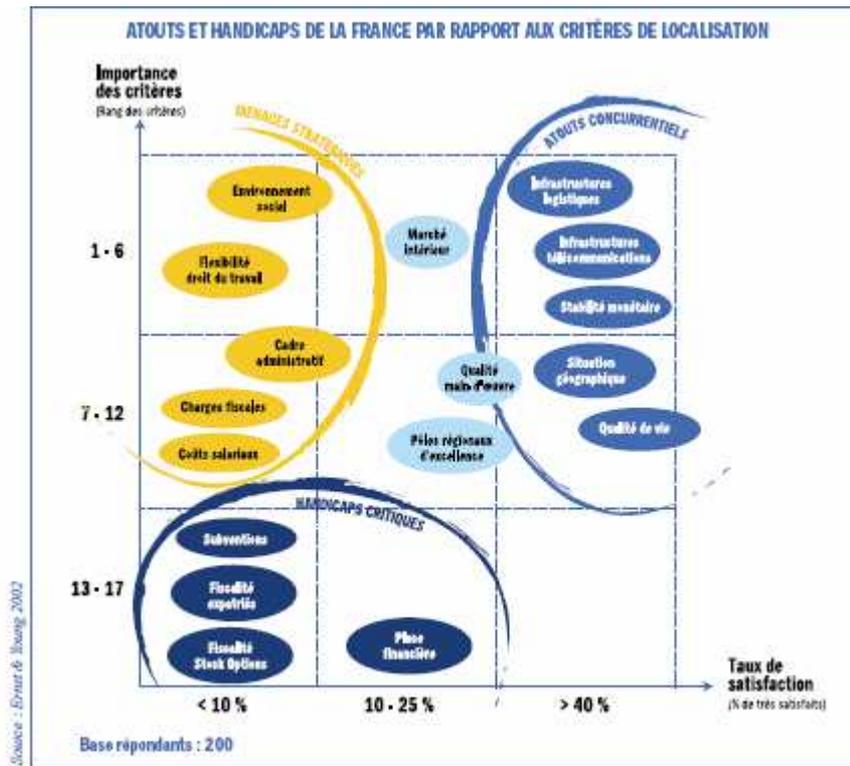


Schéma 3
Complémentarités entre trois approches de l'attractivité



Graphique 1



Source : Ernst and Young, 2002

