

ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE : THEORIE ET PRATIQUE, ALLER-RETOUR Par Fabrice Hatem¹

La question de l'attractivité a suscité depuis quelques années un intérêt croissant, aussi bien dans le monde des chercheurs en économie qu'au sein des agences de développement territoriales. Mais ces deux catégories de travaux - théoriques et pratiques - se sont développées sans interactions fortes et dans un climat de relative ignorance mutuelle. D'où une fracture dans la littérature existante, opposant, d'une part des travaux universitaires sans applications pratiques directes, et d'autre part, des publications et/ou des pratiques empiriques aux fondements méthodologiques parfois incertains.

L'ambition de cet article est d'établir des ponts entre ces différents corpus, ou plus simplement de montrer en quoi les recherches des académiques et les travaux appliqués des agences de promotions² peuvent se féconder mutuellement pour fonder une approche à la fois intellectuellement solide et concrètement opérationnelle de l'attractivité.

La matière brute de départ est la suivante³ : 1a) un ensemble de travaux académiques, allant de la théorie pure à des études économétriques, et visant à identifier scientifiquement les critères et les processus de localisation des firmes, ainsi que les mécanismes permettant d'expliquer la plus ou moins grande capacité d'un territoire donné à attirer leurs activités ; 1b) des publications à caractère statistique, élaborées par des organismes publics (banques centrales, instituts statistiques) et permettant de mesurer les flux d'investissement, le niveau de la présence étrangère dans un territoire donné, ou encore la valeur (comparée) de telle ou telle donnée pouvant constituer un facteur d'attractivité ; 2a) les publications de consultants privés portant souvent sur les outils de marketing territorial⁴ et sur l'évaluation concrète de l'attractivité d'un territoire donné (à partir notamment d'enquêtes d'opinion auprès des firmes et de bases de données comparatives sur les coûts ou les projets) ; 2b) les pratiques des agences de promotion territoriale, donnant ou non lieu à publications, et s'organisant autour des métiers suivants : la construction d'image, la recherche de projets, les services aux investisseurs, l'after-care et le conseil aux autorités politiques⁵.

Ces différentes sources provenant, comme nous l'avons dit, de deux groupes d'acteurs aux interactions faibles, elles présentent peu de congruences naturelles, et il serait vain de tenter de masquer ce manque d'articulation en prétendant, par exemple, faire dériver directement chacun des domaines d'action des agences d'un certain type d'approche théorique ou simplement méthodologique. Il paraît par contre plus intéressant de tenter, dans une première partie, de recenser les différents « visions » ou « définitions » de l'attractivité telles qu'elles ressortent de l'examen des différentes sources existantes (théoriques ou appliquées), pour essayer ensuite, dans une seconde partie, de déterminer en quoi ces différentes approches peuvent être (ou non) articulées entre elles de manière à fournir aux agences de promotion un cadre méthodologique cohérent et susceptible d'éclairer efficacement leurs pratiques de terrain.

¹ Professeur associé (EMN), conseiller économique (AFII)

² Pour une description du monde des agences de promotion, voir, entre autres (Hatem, 2004a).

³ Nous réduirons dans cet article les références bibliographiques au minimum, pour des raisons de lisibilité. Pour des revues de littérature plus exhaustives, on pourra se référer à la bibliographie de mon récent ouvrage « Investissement international et politiques d'attractivité (Hatem, 2004c), ainsi qu'aux travaux récents de Coere et Rabaud (2003), Mourriaux (2004), et ceux, plus anciens, de Lagnel (1998).

⁴ Entendons par là « visant à identifier et mettre en valeur les atouts du territoire auprès d'un groupe d'investisseurs susceptibles d'y réaliser des projets de manière à capter une proportion forte de ces projets ».

⁵ Voir Morisset, 2003, pour une présentation critique des différentes fonctions des agences de promotion.

I. APPROCHES THEORIQUES ET EMPIRIQUES DU CONCEPT D'ATTRACTIVITE : UNE MISE A PLAT

Le rôle croissant des firmes multinationales dans l'économie mondiale, la diversité croissante des options dont elles disposent pour la localisation de leurs projets, la dépendance croissante des territoires face à leurs décisions d'investissement, ont donné aux cours des années récentes une forte actualité à la notion d'attractivité, désormais omniprésente dans les discours des politiques, les travaux des consultants et les publications des académiques. Mais il s'agit d'un terme d'utilisation relativement récente, à la signification assez floue et donnant de ce fait lieu à une grande diversité d'interprétations. Partant d'une définition simple – mais, nous le verrons plus loin, incomplète et inexacte - de l'attractivité (capacité d'un territoire donné à attirer un quantité importante d'activités productives), on peut distinguer au moins cinq grandes catégories d'approches, que l'on désignera, pour faire simple, par les termes suivants : « macro », « méso », « micro », « processus de décision », « image ». On décrira successivement et séparément, chacune de ces approches.

11. L'approche « macro » par les indicateurs globaux

On cherche ici à identifier les déterminants globaux expliquant la plus ou moins bonne attractivité « moyenne » du territoire considéré (en général un pays ou une grande région) pour l'ensemble des investissements internationaux, c'est-à-dire sa capacité à attirer une part de ces investissements plus importante que d'autres territoires. Cette approche, peut, sur le plan théorique, être considérée comme une descendante de la théorie du commerce internationale, dans une vision où l'hypothèse de fixité du capital productif est désormais levée. Il s'agit désormais d'expliquer, non plus seulement les conditions de spécialisation des territoires dans certaines productions, à dotations données en facteurs fixes, et donc une certaine configuration de leur commerce international, mais plus en amont, les déterminants de la localisation d'un facteur de production mobile – le capital –. C'est ce passage d'une problématique de spécialisation « à facteurs fixes » vers une problématique d'accueil d'un facteur mobile (le capital productif) qui légitime ici l'apparition de la notion d'attractivité territoriale, en complément de celle de compétitivité. On voit cependant combien les deux notions sont étroitement liées, l'attractivité ne constituant en fait que l'une des étapes (accueil des facteurs de production) de la dynamique de construction de la compétitivité territoriale. Concrètement, cette approche a donné lieu à plusieurs catégories de travaux distincts :

- Des approches économétriques prenant comme variable expliquées les investissements étrangers et comme variable explicative les différents critères de localisation. Les variables expliquées peuvent elles-mêmes être des flux financiers du type IDE ou des projets individuels. Les variables explicatives sont en général des grands indicateurs agrégés, considérés comme des « proxys » des variables explicatives tirées du modèle théorique (taux de salaire, PIB, taux d'imposition, etc.). L'intérêt de ces approches est qu'elles permettent à la fois de dégager des variables explicatives jugées significatives de l'attraction des capitaux et qu'elles peuvent être utilisées pour expliquer les performances comparées des différents territoires d'accueil. La question de l'attractivité territoriale apparaît donc ici comme duale de celle des critères de localisation. A noter que dans cette approche, les notions d'attractivité et de performance sont confondues, la variable mesurée étant la performance territoriale effectivement réalisée.

- Des approches par enquêtes d'opinion auprès des investisseurs. Il est alors demandé à ceux-ci de classer, d'une part leurs critères de localisation, d'autre part la position relative des différents territoires d'accueil potentiels par rapport à ces critères. Les grands cabinets de conseils en implantation se sont fait une spécialité de ce type d'approche. On peut par exemple citer le baromètre de l'attractivité de Ernst and Young, publié chaque année et fondé sur une enquête auprès de 500 dirigeants de firmes multinationales (Ernst and Young, 2004). Mais il existe également quelques travaux universitaires assez similaires, associant parfois enquête auprès des firmes et analyses économétriques de leurs résultats (voir Bernard et alii, 1999). La notion d'attractivité « perçue » est ici placée au centre de l'analyse, et nettement distinguée de celle de performance « ex post ».

On notera que malgré la grande diversité des méthodes utilisées et des sources statistiques, la plupart de ces travaux permettent de mettre en évidence l'existence de facteurs de localisation clés, tels que la proximité au marché, l'existence de ressources rares et notamment de bonnes qualifications en main d'œuvre, la qualité de l'environnement des affaires et des infrastructures, enfin des critères relatifs au coût des facteurs et au niveau de la pression fiscale. Ils font également apparaître, conformément à l'intuition, que la hiérarchie de ces facteurs peut varier de manière significative selon le secteur d'activité et la fonction concernée par l'investissement⁶.

- Enfin, différents instituts réalisent des « baromètres » de l'attractivité ou de la compétitivité, à partir de la collecte d'un nombre en général élevé d'indicateurs comparatifs permettant de « benchmarker » un territoire par rapport à ses concurrents selon un très grand nombre de critères. Cette approche conduit notamment à deux résultats intéressants : d'une part, la constitution, sur une base homogène de « tableaux de bord » permettant d'identifier les « points forts » et les « points faibles » du territoire concerné ; d'autre part, la réalisation d'indicateurs de synthèse sur l'attractivité ou la compétitivité globale du territoire concerné⁷. Parmi les approches les plus connues, on peut mentionner celles de l'IMD (Global Competitiveness Index) ou encore du WEF (Business Competitiveness Index). L'originalité de ces travaux est qu'il peuvent associer des sources provenant de statistiques comparatives internationales et d'enquête d'image et/ou d'opinion auprès de décideurs (Voir Hatem, 2004).

12. L'approche « meso » par les effets d'agglomération ou clusters

On cherche ici à comprendre pourquoi une catégorie spécifique d'activités (secteur, fonction) sera davantage attirée par une zone particulière (de niveau en général régional ou infra-régional). Le fondement théorique de cette approche remonte jusqu'aux travaux d'Alfred Marshall sur la notion d'atmosphère industrielle (voir Lagnel, 1998, pour un historique). Originellement, ce courant d'analyse n'est pas focalisé sur la question des investissements étrangers, ni même sur celle de la localisation du capital productif considéré comme un facteur mobile, mais plutôt sur l'analyse des dynamiques locales permettant l'émergence

⁶ Certains consultants proposent également d'intéressantes typologies des critères de localisation, en fonction de leur rôle dans le processus de décision. Par exemple, Ernst and Young (2002) distingue les critères dits « pré-requis », condition préalable pour que le site soit considéré comme un concurrent potentiel (ex : stabilité politique et sociale), les critères dits « différenciants », donnant un avantage qualitatif particulier à une région donnée pour un certain type d'activité (ex. : présence d'un gros potentiel dans la région lyonnaise dans le domaine de l'immunologie-vaccinologie), enfin, les critères dits « discriminants », permettant d'établir une hiérarchie entre sites aux caractéristiques assez proches sur la base des coûts de production et/ou de l'environnement d'affaires (ex : coûts salariaux, niveau de la fiscalité).

⁷ Ces indicateurs de synthèse font par ailleurs l'objet de critiques méthodologiques récurrentes de la part notamment des milieux académiques (voir Hatem, 2004b, Debonneuil, 2003).

endogène d'un pôle de production et de compétitivité. Ce cadre d'analyse peut cependant être élargi à la prise en compte des comportements de localisation du capital productif. Il a donné lieu au cours des 15 dernières années des développements récents dans deux domaines distincts :

- D'une part, les travaux de l'école dite de la « nouvelle économie géographique » cherchent à réintégrer la dimension spatiale dans les modèles d'équilibre économique. Ils formalisent pour cela les comportements de localisation des agents économiques en fonction de deux séries de forces – centripètes et centrifuges - dont les premières favorisent les effets d'agglomération autour des centres d'activité existants, et les seconds au contraire, favorisent la dispersion des activités⁸. Exprimée en termes dynamiques, cette approche propose une explication théorique aux phénomènes d'agglomération, puis de déversement d'activités une fois que les forces centripètes l'emportent sur les forces centrifuges. Cette riche littérature reste cependant trop théorique pour permettre des tests empiriques (par manque de données adaptées) et a fortiori, pour déboucher sur des préconisations vraiment opérationnelles en matière de politique de développement.

- D'autre part, les approches en termes de « clusters »⁹ développées, dans la lignée directe de Alfred Marshall, par de nombreux auteurs dont le plus connu est Michael Porter, s'appuient sur des notions très proches des précédentes, mais en privilégiant une approche empirique fondée sur des études de cas de préférence à une approche théorique très formalisée. Elles conduisent de ce fait à des analyses beaucoup plus accessibles aux non-spécialistes et aux décideurs politiques locaux, et qui ont de fait bénéficié d'un retentissement bien au-delà des seules sphères académiques.

Ces analyses insistent notamment sur l'importance des synergies potentiellement existantes entre des activités complémentaires réunies en un même lieu : laboratoires de recherche-développement et centres de formation, entreprises ensemblières, sous-traitants et fournisseurs, acteurs publics du développement. Selon cette vision, le renforcement de ces « pôles de compétences locaux » passe donc par une intensification de la coopération entre ces différents acteurs : réseaux d'entreprise, partenariat public-privé (recherche-développement, formation, infrastructures, pépinières d'entreprises...) ¹⁰ espérant provoquer l'accueil d'activités proches ou complémentaires..

La question de l'attractivité est dans cette approche abordée selon deux angles complémentaires : d'une part, l'accueil d'activités nouvelles exogènes est considérée comme l'un des outils permettant de renforcer le pôle de compétitivité locale (effet de masse critique, arrivée de « chaînons manquants » dans les filières ou les compétences techniques locales) ; d'autre part, la politique d'attractivité peut elle-même s'appuyer sur l'existence locale de ces « pôles de compétitivité » ¹¹ permettant de proposer aux entreprises spécialisées dans l'activité concernée une « offre territoriale différenciée » adaptée à leurs besoins. L'attraction des investissements étrangers, étroitement associés aux politiques de développement endogène, joue alors le rôle d'un accélérateur des effets d'agglomération.

⁸ Pour une présentation accessible de cette littérature, voir (Puga et alii, 1997)

⁹ Défini comme la concentration dans un même espace géographique d'activités économiques proches ou complémentaires, permettant, grâce à l'existence d'une masse critique de capacités productives et de savoir-faire, de générer des effets d'environnements favorables à la compétitivité de chacune des entreprises présentes dans la zone.

¹⁰ Deux récents rapports de la DATAR (2004) et de l'assemblée nationale (Roustan, 2004), s'inscrivent clairement dans cette ligne d'analyse.

¹¹ Qui peuvent eux-mêmes être définis en termes de secteurs, de filière, de technologie-clé, etc.

13. l'approche en termes d'image

On s'intéresse ici à la manière dont un territoire donné, en créant un effet d'image dans l'esprit du décideur, peut accroître son attractivité, un peu comme l'existence d'une « image de marque » peut stimuler la vente d'un produit. C'est ainsi par exemple que l'Alsace cultive l'image de la « Bio-valley » rhénane l'associant au Bade-Wurtemberg et à au Nord-est de la Suisse, l'Aquitaine celle de son « Chempark » du côté de Lacq, Rhône-Alpes celles de la « Plastic Valley » dans la région d'Oyonnax, etc.

Bien entendu, cette approche est très fortement liée à l'approche « méso » précédemment décrite, puisque ces effets d'image peuvent difficilement prendre forme en l'absence d'une réalité industrielle et technologique de type « cluster » ou « districts industriels ». Mais il faut également souligner que la problématique de la « communication territoriale s'est développée au cours des années récentes de manière très autonome par rapport aux études économiques stricto sensu. Dans l'esprit des consultants en communication, au moins aussi écoutés que les économistes par les décideurs politiques, l'existence de pôles de compétence ne constitue qu'une base utile, mais pas totalement indispensable à la mise en place d'un discours marketing visant à créer autour du territoire concerné une image positive et si possible « différenciante », c'est-à-dire insistant sur sa capacité à attirer un type d'activités particulier (Voir Cohen-Bacrie, 2004).

14. L'approche « micro » par les comparaisons de rentabilité selon les sites

On cherche ici à déterminer le meilleur site de localisation possible pour un projet particulier. Ni l'approche par les indicateurs globaux ni celle par les effets d'offre territoriale différenciée ne permettent en effet de porter un jugement définitif sur les conditions concrètes de rentabilité d'un projet d'investissement individuel sur un site donné. Pour parvenir à évaluer celle-ci, et surtout pour comparer le niveau des rentabilités escomptées selon la localisation choisie, il convient de reconstituer de la manière la plus fine les conditions concrètes de fonctionnement du projet. Aux approches issues de la théorie économique (économie spatiale ou économie internationale) se substituent alors des techniques issues de l'analyse financière, avec l'utilisation de business-plans plus ou moins détaillés, couplés éventuellement avec des scénarios permettant de prendre en compte les incertitude liées au différents facteurs susceptibles d'influer sur le niveau des coûts et des recettes.

Cet exercice présente l'avantage de prendre en compte de manière très précise et réaliste les conditions concrètes de fonctionnement et d'investissement d'un projet donné. Par contre, il a l'inconvénient symétrique de ne pas permettre de fonder un diagnostic général sur l'attractivité territoriale à parti de ce seul cas particulier. Cet inconvénient peut cependant être surmontée à travers l'utilisation systématique de base de données concernant les coûts selon différents lieux de localisation potentiels afin de paramétrer les conditions de rentabilité d'un très grand nombre de projet. Les résultats ainsi obtenus, une fois correctement agrégés, permettent d'obtenir un classement de différents territoires et/ou sites d'accueil potentiel en fonction de la rentabilité escomptée en moyenne pour les projets considérés. Des consultants privés comme The Economist Intelligence Unit (2002) ou KPMG (2004) se sont livrés à des exercices de ce type.

15. L'approche par les processus de décision

On s'intéresse ici au processus à travers lequel l'investisseur choisi le site sur lequel il localisera son projet. On peut donc considérer qu'il s'agit d'une variante de l'approche « micro » précédemment décrite, dans la mesure où son objet est l'analyse d'une décision spécifique par un agent individuel. Mais elle en diffère fondamentalement dans la mesure où c'est ici la logique de choix de l'investisseur qui est placée au centre de l'analyse, plutôt que les caractéristiques comparées des territoires en compétition. Cette approche a fait l'objet d'une littérature relativement abondante, de natures assez diverses :

- Travaux académiques à caractère théorique sur les processus de décision en entreprise, mettant en évidence comment la prise en compte de l'incertitude, de l'existence de limites à l'information disponible et des processus de négociation entre groupes d'intérêt internes à l'entreprise conduit à des logiques de prise de décision assez éloigné du modèle néo-classique implicite décrivant un comportement totalement rationnel de maximisation d'une fonction-objectif continue (voir Coriat & Weinstein, 1995).

- Travaux à caractère empirique menés par des chercheurs (Jayet, 1993 ; Kogut, 1983) ou des consultants privés (IBM/PLI, 2003) académiques ou décrivant les séquences du processus de décision de localisation de l'entreprise multinationale ...) à travers un modèle par étape successive où le nombre des options envisageables se réduit à chaque étape, tandis que le nombre des critères et la complexité des calculs mis en œuvre pour comparer les sites en compétition augmente.

Ces travaux présentent surtout l'intérêt de dépasser la vision un peu désincarnée et statique d'une concurrence entre territoire fondée sur la simple comparaison d'une liste de critères combinés entre eux de manière plus ou moins complexe, pour mettre en avant la manière dont l'entreprise élabore ses choix en fonction de ces critères. Elle ouvre de ce fait aux agences de promotion une nouvelle dimension d'action, liée moins à la promotion ex abrupto des avantages territoriaux qu'à une intervention auprès des décideurs, calibrée et ciblée en fonction de l'état d'avancement de leur décision (cf. infra).

II. DES CONCEPTS A LA MISE EN ŒUVRE CONCRETE DES POLITIQUES D'ATTRACTIVITE : LES DIFFICULTES DE L'ARTICULATION

A quelles conditions et avec quelques réserves les analyses précédentes trouvent-elles leur utilité dans la mise en œuvre concrète des politiques de promotion des agences ? Cette question se subdivise elle-même en trois thèmes principaux : 1) la pertinence conceptuelle de ces différentes approches pour rendre compte de la notion d'attractivité ; 2) la possibilité de les combiner en une vision intégrée et si possible exhaustive susceptible de constituer une base méthodologique à l'action des agences ; 3) enfin, l'utilisation concrète qui a été effectivement faite des outils pratiques déduits de ces réflexions.

21. Retour critique sur les approches conceptuelles de l'attractivité

La définition de l'attractivité donnée au début de cet article - capacité pour un territoire à attirer une quantité relativement importante d'activités productives - , malgré son apparente évidence, pose à la fois des problèmes délicats de champ d'analyse et d'outils de mesure que les développements précédents ont pour l'instant passé sous silence, ou, au mieux, effleuré.

211. Les problèmes de champ

La question posée ici est très simple : qui souhaite attirer quoi ? Et les approches que nous avons présentées ci-dessus recouvrent-elles l'ensemble des cas de figure possibles ou reposent-elles sur des hypothèses en fait très restrictives ? En fait, les développements précédents ne concernent en fait qu'une catégorie très particulière de décisions, à savoir les projets d'investissement internationalement mobiles nouveaux. D'autre part, la question de la pertinence économique de la notion de « territoire » n'a à aucun moment été abordée, alors que l'utilisation de ce terme suppose vérifiés un certain nombre de postulats très lourds orientant fortement la représentation que l'on peut avoir de l'action publique.

- La question de l'attractivité ne se limite pas, loin de là à l'accueil des investissements productifs. D'une part, certaines décisions de localisation ne mettent pas en jeu des activités productives, mais également d'autres types de facteurs : personnes physiques (chercheurs ou migrants non qualifiés...), capitaux financiers. D'autre part, certains projets liés à des activités productives n'impliquent pas nécessairement l'existence d'un investissement. C'est notamment le cas, entre autres, des opérations de partenariats, de franchising ou de sous-traitance. Pour toutes ces formes d'implantation, les processus de décision et les critères d'implantation peuvent être très éloignés de ceux décrits dans la première partie de cet article ;

- Une part importante des projets d'investissement ne fait pas intervenir de mise en concurrence explicite des territoires d'accueil potentiels. C'est le cas notamment des projets visant à servir le marché local (réseau de distribution) et de la plupart de projets d'acquisition (qui impliquent ipso facto l'acquisition de tous les actifs de l'entreprise où qu'ils soient localisés) ; dans ce cas, toute la problématique de l'attractivité fondée sur la notion de « mise en concurrence des territoires » devient inopérante et doit être reformulée.

- La question de l'attractivité ne se réduit pas à celle de l'accueil de nouvelles entreprises étrangères. D'une part, certains projets (en fait la majorité) ne constituent pas des opérations nouvelles « greenfields », mais au contraire des extensions (ou éventuellement fermetures) de sites déjà existants ; d'autre part, la séparation entre des entreprises «étrangères », qui feraient

l'objet de la problématique d'attractivité, et des entreprises « locales » générant des investissements endogènes, paraît de moins en moins pertinente eut égard au mouvement de multinationalisation de toutes les firmes, qui sont de ce fait mises ipso facto en position de mettre entre eux plusieurs territoires, y compris, pour les firmes nationales, leur propre territoire d'origine. Dans ces conditions, la question de l'attractivité peut perdre progressivement sa spécificité pour se dissoudre dans une problématique de création d'un environnement d'affaires globalement favorable à l'investissement et à l'innovation, indépendamment de l'origine des capitaux ou des chercheurs (voir par exemple l'approche développée dans le rapport Lavenir en 2001).

- L'attractivité, loin d'être de revêtir un caractère absolu, constitue au contraire une notion relative, notamment dans deux dimensions : la nature des projets (dont dépendent les critères de localisation) et les caractéristiques comparées des territoires concurrents. Rien ne sert d'être très attractif pour une certaine catégorie de projets si celle-ci ne représente qu'une faible part du volume total des opérations. Rien ne sert de disposer de « bons » facteurs de production à coût raisonnable, si le territoire voisin offre un meilleur rapport qualité-coût. De ce fait l'analyse de l'attractivité doit nécessairement prendre en compte l'adéquation de l'offre territoriale à la structure du « marché » des projets et la comparaison systématique avec les offres territoriales concurrentes¹².

- Enfin, les découpages territoriaux existants sont en général davantage liés à une logique politico-institutionnelle que représentatifs des cohérences économiques préexistantes. De plus, la multiplication des échelons de pouvoir politique, liée au mouvement de décentralisation, conduit à l'apparition d'un « emboîtement » de territoires, ou plutôt de gouvernements locaux. Plusieurs agences de promotion prétendent de ce fait exercer leurs prérogatives sur le même espace géographique, avec un risque constant de duplications et de conflits. C'est alors le discours même sur l'attractivité territoriale qui peut être remis en question, apparaissant davantage comme une entreprise de légitimation des autorités locales et de leurs agences de promotion que comme une approche réellement fondée d'un point de vue scientifique ou de son utilité pour les populations concernées.

Sans entièrement remettre en cause l'utilité des analyses précédentes, ces éléments conduisent à en limiter quelque peu la généralité, en montrant notamment que l'attraction des activités ne se limite pas à celle des entreprises, que les entreprises à prendre en compte ne sont pas seulement les firmes étrangères, que ces entreprises ne s'implantent pas nécessairement à travers des projets d'investissements, que ces projets ne sont pas forcément nouveaux mais peuvent également concerner des sites existants, que l'attraction de ces projets ne se traduit pas nécessairement par une mise en compétition des territoires, et finalement que cette compétition s'oppose pas en fait des territoires (qui sont des constructions politiques et institutionnelles plus que des réalités économiques) mais des agences de promotion censées représenter leurs intérêts auprès des investisseurs.

¹² Dans le cas, bien sur, où cette concurrence existe (cf alinéa précédent).

212. Les problèmes de mesure

De manière beaucoup plus pratique, mais non totalement indépendante des problèmes conceptuels qui viennent d'être mentionnés, se pose un problème beaucoup plus concret de mesure de l'attractivité. Cette mesure concerne en fait deux domaines très différents ; l'attractivité proprement dite (ou ensemble des éléments donnant au territoire une capacité à attirer) et la performance territoriale (ou montant effectif des flux d'implantation réalisés).

- Concernant le premier point, sans reprendre la discussion sur les grandes méthodes de mesure qui ont déjà été évoquées, on rappellera simplement que chacune, sans exception, est confrontée à de graves problèmes de qualité et d'accessibilité des données qui viennent handicaper leur mise en œuvre pratique. Par exemple, concernant les grands indicateurs macroéconomiques nationaux, on manque, entre autres, d'éléments de comparaison fiables dans des domaines aussi importants que la productivité du travail ou la qualité de certaines infrastructures (y compris pour les pays développés). Les lacunes sont encore plus importantes lorsque l'on descend au niveau sectoriel et régional. Pour ne citer qu'un seul exemple, on ne dispose pas encore de bases de données permettant de connaître la répartition géographique de la production et de l'emploi dans un secteur donné en Europe au niveau régional (Nuts 2) et a fortiori local (Nuts 3). Enfin, la réalisation de business-plan réalistes liés à l'approche « micro » suppose un coût d'accès à des données comparatives extrêmement précises qui dépassent souvent les moyens des agences de promotion, et, bien sûr, des chercheurs académiques.

- Concernant les indicateurs de performance, on rappellera tout d'abord que leur définition même n'est pas donnée a priori, mais dépend tout simplement des objectifs visés par l'agence de promotion : attraction des capitaux, des emplois, des compétences, modernisation de l'économie. Pour ne citer qu'un seul exemple, le critère des emplois créés par les investisseurs étrangers, souvent mis en avant par les agences de promotion opérant pour le compte des territoires très touchés par le chômage (ex : France), apparaîtra beaucoup moins important dans des territoires caractérisés par le plein emploi, où l'objectif de modernisation de l'économie (ex : Royaume-Uni) ou de renforcement des capacités locales d'innovation (ex : Suède) sera considéré comme prioritaire.

De toutes manières, les outils concrets de mesure restent relativement pauvres quel que soit le critère retenu : faiblesses maintes fois mentionnées des statistiques d'investissement direct (prise en compte des opérations de trésorerie à court terme, non prise en compte des investissements financés autrement que par transferts de capitaux de la maison-mère notamment), doutes sur la fiabilité des bases de données sur les projets internationaux développées par les consultants privés comme le GILD de IBM-PLI, le Locomonitor ou le European Investment Monitor de Ernst and Young (prise en compte des projets dits « annoncés » sans vérification de leur réalisation effective, difficulté à produire une statistique d'emplois créés ou de montant investi, couverture sectorielle lacunaire, etc.). D'autre part, les modalités de développement internationales ne donnant pas lieu à investissement (par exemple accords et alliances, sous-traitance, franchising, ...) restent mal mesurées statistiquement¹³.

¹³ Concernant la mesure de la présence étrangère, les statistiques sont longtemps restées lacunaires et difficilement comparables internationalement. Mais les efforts d'homogénéisation mis en œuvre au sein des grandes organismes internationaux (OCDE et Eurostat notamment), ainsi que le développement de nouvelles sources statistiques (données FATS sur l'activité des filiales étrangères) permettent d'espérer une amélioration assez rapide de la situation (voir Banque de France, 2003).

2. Quelle base méthodologique pour l'action des agences de promotion ?

Les analyses précédentes ont des implications fortes aux différents niveaux d'action des agences, notamment en ce qui concerne les trois points suivants :

- L'action globale pour la promotion territoriale et le conseil aux autorités publiques. Les techniques d'analyse précédemment décrites permettent en prise en compte des caractéristiques de l'offre territoriale à des niveaux de généralité décroissants et emboîtés, du plus global (approche macro, correspondant en général au niveau national), au plus local (approche « micro » par les business plans, correspondant au niveau du site), en passant par l'approche « meso » permettant l'identification et la mise en valeur des pôles de compétence locaux dans une activité donnée. On peut alors déduire de ces analyses complémentaires, d'une part des éléments d'argumentaires généraux, d'autre part une représentation des forces et faiblesses du territoire permettant de proposer des actions visant à améliorer l'environnement des affaires.

- L'élaboration de la stratégie de prospection. L'analyse de l'attractivité territoriale stricto sensu constitue l'une des composantes d'un processus de réflexion stratégique glissant beaucoup plus vaste comportant nécessairement les étapes suivantes : détermination des objectifs visés (création d'emplois, modernisation de l'économie) et des critères d'évaluation associés ; analyse du marché de l'investissement (flux d'opérations, critères de localisation, attractivité comparées des différents territoires en compétition) ; détermination des priorités de prospection en fonction de trois types de critères (taille et dynamisme des différents segments de marché, attractivité du territoire pour chaque type d'activité, évaluation de leurs impacts potentiels sur le territoire d'accueil) ; affectation des moyens et mise en œuvre de l'action commerciale (cf alinéa suivant) ; évaluation des résultats obtenus et ré-initialisation du processus de réflexion stratégique.

- Concernant l'action commerciale auprès des investisseurs (génération de projets, aide aux investisseurs, after-care), l'analyse des processus de décision fournit tout d'abord la trame permettant le calibrage des actions en fonction de l'état du projet chez l'entreprise cliente. C'est ainsi que l'approche « macro » peut aider à fournir des éléments d'argumentaires généraux pour présenter le pays d'accueil aux premiers stades du processus, lorsque l'entreprise considère encore une très large liste d'options de localisation (promotion générale). Dans un second stade, lorsque la firme vient à définir la « short list » des sites en compétition pour la phase finale de choix, la présentation « méso » des caractéristiques d'une région d'accueil particulièrement attractive pour le projet considéré peut permettre à celle-ci d'être sélectionnée. Lors de la phase ultime de choix, l'analyse « micro » détaillée des conditions de fonctionnement et de rentabilité, à travers l'utilisation de business-plans, permet à l'agence de disposer d'outils de dialogue concrets avec l'entreprise, notamment pour l'évaluation financière des principaux handicaps du site et des montants d'aides ou d'abattements fiscaux nécessaires pour les compenser. Enfin, une fois réalisée l'implantation, les analyses précédentes¹⁴ mettent en lumière l'importance de l'activité d'after-care afin d'assurer le suivi des entreprises et d'anticiper le lancement de projets nouveaux, qu'il s'agisse d'ailleurs d'extensions ou de fermetures.

¹⁴ Ainsi d'ailleurs que les conclusions d'un récent rapport du FIAS (Morisset, 2003).

3. L'application pratique de ces principes : l'exemple de l'AFII en France

L'AFII met également en place une approche fondée sur les catégories précédemment décrites dans cet article :

- La prise en compte du niveau « macro » national est assurée par la mise en place d'un « tableau de bord » de l'attractivité. Celui-ci, élaboré en liaison avec l'ensemble des ministères concernés, compare la France avec une dizaine d'autres grands pays d'accueil potentiels des investissements étrangers sur la base d'une vingtaine d'indicateurs. Il met notamment en évidence la bonne position française en matière de qualification de la main d'œuvre, d'infrastructures, mais pointe également des handicaps liés à la fiscalité et au contexte réglementaire.
- La prise en compte du niveau « meso » est assurée, en liaison avec les agences de promotion régionales, par le recensement des pôles de compétitivité territoriale et leur mise en valeur par la rédaction d'argumentaire sectoriels déclinés par région.
- Enfin, quelques exercices de benchmarking entre sites français et étrangers sont en cours de réalisation à travers l'utilisation de business-plans couplés à l'élaboration de scénarios prospectifs.
- La mise en place de dispositifs d'observation des flux de projets permet une analyse en temps réel des tendances du marché de l'investissement international.

Ces différents outils sont mobilisés, à des titres divers, pour nourrir les différents domaines d'activité de l'agence : promotion du territoire (avec notamment le lancement d'une grande opération « Image de la France »), conseil au décideur politique (avec notamment la mise en place d'un « conseil stratégique de l'attractivité » chargé de faire des propositions visant à améliorer l'attractivité du territoire), élaboration de la stratégie de promotion (à travers un processus de plus en plus formalisé d'analyse de marché, de détermination interactive des priorités et d'évaluation des résultats), action commerciale (ciblage des investisseurs en fonction des priorités de prospection, suivi systématique des grands comptes, coordination avec les agences locales dans le traitement des dossiers, suivi des investisseurs déjà implantés (contacts étroits avec les communautés d'affaires étrangères en France et avec chacune des grandes filiales), renforcement des dispositifs d'évaluation (mise en place d'une batterie explicite de critères d'évaluation de l'action de l'AFII dans le cadre de la LOLF).

Conclusion

Le développement des réflexions et des outils d'analyse économiques sur l'attractivité constitue un phénomène récent, qui n'a pas encore eu d'impact fort sur l'action des agences de promotion. Cependant, le cas de l'AFII constitue exemple encourageant de mise en place progressive de méthodes rigoureuses de marketing territorial, inspirées avant tout des retours d'expérience concrets des équipes, mais qui s'appuie également en partie sur des préconisations tirées de travaux à caractère plus méthodologique voire conceptuel. Il faut espérer que le rapprochement entre les équipes de chercheurs et de prospecteurs se poursuivra, permettant ainsi, à travers une fertilisation croisée, d'accroître à la fois la dimension concrète des travaux académiques et la rigueur méthodologique des actions des praticiens.

Bibliographie

Banque de France, 2003, actes du colloque du 20 mars 2002 “Les investissements directs de la France dans la globalisation : mesure et enjeux”, 20 mars 2002, Paris.

Bernard R., Jayet H. et Rajanarison D., 1999, « L’environnement souhaité par les entreprises, une enquête dans le Nord-Pas de Calais », *Economie et Statistiques*, numéro 326-327

Coeuré B., Rabaud I, 2003, ;, Attractivité de la France : analyse, perception et mesure, *Economie et Statistique*, n°363-365

Cohen-Bacri B., 2004, Collectivités : ressorts de l’attractivité et politique d’image, revue *Pouvoirs Locaux*, n°61, 2ème trimestre.

Coriat B. et Weinstein O., 1995, *Les nouvelles théories de l’entreprise*, Le livre de poche.
Datar 2004, *La France, puissance industrielle*, à paraître, documentation française, Paris

Crozet M, Mayer Th., Mucchielli J.L., 2003, “How do firms agglomerate ? A study of FDI in France”, papier soumis a *Regional Science and Urban Economics*, à paraître.

Debonneuil M., Fontagné L., 2003, *Compétitivité, rapport pour le Conseil d’analyse économique*, Ronéo, février

Ernst and Young 2004, European attractiveness : the opportunity of diversity, La Baule, mai.

Ernst and Young/Datar, 2002, *Etude sur la constitution d’une offre territoriale différenciée*, ronéo, mai.

Eurostat, 2002, Tableau de bord européen de l’innovation

Hatem F. 2004, Investissement international et politiques d’attractivité, *Economica*, Paris

Hatem F. 2004, les dispositifs de promotion de l’investissement dans le monde, Notes bleues de Bercy n°267, mars

Hatem F. 2004, L’attractivité des pays pour l’investissement étranger, Notes bleues de Bercy, n°273, juin

Heritage Foundation, 2002, *The index of economic freedom*, www.heritage.org

IM-PLI, 2003, The corporate view on the role of national and local IPA’s, WAIPA VIIIth annual conference, Genève, janvier.

IMD 2004, *World competitiveness Yearbook* ((et toute la série de ces publications annuelles)

Kogut B., 1983, “Foreign direct investment as a sequential process”, in Kindleberger and Audretsch (éd), *The multinational corporation in the 80’s*, Cambridge MA, MIT press

Kpmg, 2004, *Étude comparative sur les coûts de revient des entreprises*, Roneo.

Lagnol O., 1998, *L'attractivité des territoires*, thèse soutenue à l'université de Paris-X-Nanterre, ronéo

Morisset J., 2003, *Is investment promotion effective at attracting FDI ?*, WAIPA VIIIth annual conference, Genève, 22-24 janvier.

Mourriaux F, 2004 le concept d'attractivité en Union monétaire, Bulletin de la Banque de France, n°123, mars

Porter M, 1993, *L'avantage concurrentiel des nations*, éd française, InterÉditions, Paris.

Puga D., Ottaviano Gianmarco P., 1997, « L'agglomération dans l'économie mondiale », *Economie internationale*, numéro 71, 3^{ème} trimestre 1997.

Roustant M. 2004, Rapport d'information sur la désindustrialisation du territoire, Rapport Enregistré à présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai

The economist intelligence Unit (EIU), 2002, *Worldwide business costs comparisons*, ronéo

World Economic Forum, 2004, *The global competitiveness Report, 2003-2004*