

CHAPITRE 2

LES AGENCES DE PROMOTION : DIVERSITE, EVALUATION DES PRATIQUES ET BESOINS EN ORAI

INTRODUCTION

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.

Face à cette hétérogénéité, on cherchera à définir, à partir d'une approche associant analyse théorique et retours d'expériences concrètes, ce que devraient être les « bonnes pratiques » de ces agences, qu'il s'agisse des moyens utilisés, du champ d'action ou encore de la définition et de la hiérarchisation des objectifs. On cherche ensuite à évaluer dans quelle mesure les pratiques réelles respectent ces principes généraux.

On s'intéresse enfin aux besoins des APT en matière d'outils de recueil et d'analyse de l'information économique (ORAI). En principe, ces outils doivent remplir trois fonctions : contribuer à la mise en place du plan d'action stratégique à travers une bonne connaissance du marché dans ses différentes dimensions (tendance de l'investissement international, attractivité du territoire face à ses concurrents..) ; alimenter l'action concrète à travers une bonne connaissance du client, un suivi de ses projets et une bonne maîtrise de l'information concrète sur l'offre territoriale ; aider à évaluer ex post l'action de l'APT et la réalisation de ses objectifs.

Nous verrons cependant que dans la pratique, le développement de ces outils de « marketing territorial » reste dans l'ensemble insuffisant, pour des raisons qui tiennent à la fois aux faibles moyens internes disponibles dans la plupart des APT, à la faiblesse de la littérature « méthodologique » susceptible d'éclairer leur activité en ce domaine, enfin, aux défaillances des sources d'information existantes. Ceci nous conduit, à la fin de ce chapitre, à dresser une liste des besoins en ORAI non satisfaits dans trois domaines principaux : les firmes, les projets, l'attractivité. La recherche de réponses adaptées à ces besoins constituera le fil directeur du reste de notre thèse.

1. LE MONDE DES APT : HISTORIQUE ET SITUATION ACTUELLE¹

Quels sont ces acteurs publics chargés de la promotion des territoires et de l'accueil des investisseurs ou « APT » ? Les études que nous avons réalisées sur ce sujet font apparaître trois caractéristiques majeures : le caractère récent de leur développement, la croissance très rapide de leur nombre au cours des dix dernières années, enfin leur grande hétérogénéité en

¹ On ne proposera pas ici un recensement exhaustif des APT existantes et de leurs structures, mais seulement quelques commentaires de synthèse basés sur notre connaissance actuelle de cet univers et sur nos travaux d'enquête plus anciens. On pourra consulter à ce sujet : pour une description exhaustive des APT européennes, (Hatem-Tordjman, 1995) ; pour des enquêtes plus récentes au niveau mondial, (Miroux, 2002), (Morisset (2003), et (Cnuced, 2002a).

termes d'objectifs, de rattachement institutionnel, et de moyens (voir également Hatem-Tordjman, 1995).

11. 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'APT 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'oeuvre permettrait d'enclencher une dynamique de développement industriel et de résorber le chômage. Elles mirent pour cela en place un dispositif de promotion dont les deux éléments les plus connus sont : d'une part, l'Export Tax Relief, dispositif d'exemption fiscale destiné aux industries de transformation tournées vers l'exportation institué en 1958 ; et, d'autre part, l'Irish Development Agency, organisme de promotion fondé en 1969 (pour un historique plus détaillé, voir l'article de Eoin O'Malley dans Storper et alii, 1998).

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 modèle². 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 (voir Young-Hood, 1993) : en Grande-Bretagne, création de l'IBB et du COP (chargé -déjà ! – de coordonner les initiatives des APT locales) en 1977 ; création à la même date du NFIA en Hollande en 1977 ; création du SPRI au pays basque espagnol en 1980. A la même époque, le Portugal mit en place un premier dispositif qui, après de multiples réformes, aboutit à la création de l'ICEP en 1986 (voir tableau 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 IFN, regroupant toutes les APT françaises, en 1991.

² 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.

Tableau 2.1
Date de création de quelques APT dans les pays développés

Nom de l'agence	Année de création
IDA	Courant des années 60
Datar (1)	1963
IBB (2)	1977
NFIA	1978
GWZ (3)	1985
IDK	1989
ISA	1995
IPC	1997

(1) IFA : 1992 ; AFII : 2000 ; (2) Invest UK : 2000 ; (3) Transformation en GWZ : 1990

Source : PricewaterhouseCoopers, 2000

113. Développement des initiatives locales

Initialement mise en œuvre par les seuls Etats 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 développement par rapport au pouvoir politique national. En Allemagne, les initiatives des Länder et des grandes municipalités apparurent plutôt comme un substitut à l'absence d'initiative du pouvoir fédéral en la matière. En France, la Loi de décentralisation de 1983 puis les lois Chevènement et Voynet de 1999 donnèrent aux collectivités locales de nouveaux moyens d'actions qu'elles s'empressèrent de concrétiser par la mise en place d'un nombre impressionnant d'agences de développement locales et d'APT. Aujourd'hui, par exemple, l'association IFN rassemble une centaine de membres actifs, dont la plupart sont des APT locales financées par des collectivités territoriales (voir liste des principales APT 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'APT a vu le jour à travers le monde, à mesure que les pays adoptent une politique d'ouverture aux investissements internationaux (cf tableau 2.2 et figure 2.1) :

Figure 2.1
Les membres de l'association WAIPA dans le monde



- *En Europe de l'ouest*, plusieurs pays jusqu'ici peu actifs se sont récemment dotés d'organismes nationaux de promotion : la Suède, qui a créé d'Invest in Sweden 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 ; 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 Germany³ ; enfin, l'Italie, où à 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, Tchéquie et Pologne) ont une forte visibilité à l'heure actuelle, il existe des organismes de ce type dans tous les pays concernés (tableau 2.2).

- *En Amérique du nord*, on note une préoccupation croissante des autorités locales des EU (villes comtés, Etats) pour l'accueil des investisseurs étrangers la mise en place d'APT ad'hoc. Au Canada, les initiatives locales sont également nombreuses, mais c'est du niveau

³ Sans oublier, bien sûr, la très active politique de promotion menée en Allemagne de l'est mise en oeuvre 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 étranger et la recherche de projets nouveaux.

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, 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 politiques⁴.

- *Au Japon et dans les pays industrialisés d'Asie*, c'est la remise en cause du modèle de développement fondé sur les exportations de produits manufacturiers et la protection du marché intérieur qui a provoqué au cours des 5 dernières années un très net mouvement d'ouverture aux capitaux étrangers. En Corée, les autorités n'ont pas eu d'autre choix que de vendre par appartements leurs chaebols en faillite à des repreneurs étrangers. Le Kisc (Korean Investment service Center), avec 130 personnes, est chargé de la mise en oeuvre 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 » (Jetro, 2001b). Cette action bénéficie du soutien des 80 bureaux de représentation du Jetro à l'étranger et mobilise une équipe centrale de 40 personnes environ, dont 15 pour la seule promotion des investissements étrangers au Japon.

- *Dans les pays les moins avancés*, on assiste également à la mise en place progressive d'organismes de promotion prospection sur le conseil et souvent avec l'aide méthodologique des grandes institutions multilatérales (Banque mondiale/Fias, UE..). Le Waipa (World association of Investment Promotion Agencies..) regroupe près de 120 agences, essentiellement de niveau national, originaires pour la plupart pays en développement⁵.

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

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'APT une très grande diversité d'organismes, selon le statut, les objectifs et le domaine de compétence, le champ territorial couvert, les moyens dont ils disposent.

⁴ Avec dans certains pays, tout particulièrement en Chine, une confusion des genres entre activités personnelles et service de la collectivité

⁵ Voir liste des membres du Waipa sur le site www.waipa.org et en figure 2.1

Tableau 2.2 : Les principales APT dans le monde et leur site Internet

Europe de l'ouest

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

Europe de l'est

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

Amérique

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

Asie

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

Régions

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

Source : AFII (Samuel Jolibois)

Encadré 2.1

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

L'enquête réalisée par le FIAS auprès de 115 APT nationales visait à décrire les fonctions, les activités et l'expérience de APT nationales et de fournir quelques indicateurs de l'efficacité de leur action. 74 réponses ont été reçues. Les principaux résultats obtenus sont les suivants :

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

- Les APT 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 APT 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 (cf également graphique 2.1).

- Les fonctions des APT s'organisent autour de trois pôles principaux : promotion du pays (image building), prospection des investisseurs (investment generation), et aide au montage des projets (services to investors). Le suivi des investisseurs implantés 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 de « investment generation » qui pourtant fait l'objet d'efforts budgétaires beaucoup plus importants.

- D'une manière plus générale, toujours d'après les études du Fias, l'activité des APT serait d'autant plus efficace que l'environnement local sera 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 APT. Celles-ci doivent être autonomes, avoir une bonne visibilité politique, disposer d'une masse critique minimale, et enfin disposer d'un personnel largement issu du secteur privé.

Sources : (Miroux, 2002), (Morisset 2003)

121. Diversité des statuts : public ou privé

Une très grande partie des APT 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 IBB). Dans d'autres cas, il peut s'agir d'une agence ayant le statut d'un établissement public autonome, mais en fait très étroitement dépendant de l'Etat (cas de l'AFII). Beaucoup d'APT locales, notamment en France, ont le statut de sociétés d'économie mixte associant partenaires publics et privés. (ex : Semoise pour le département de l'Oise en France).

Cependant, il faut noter également l'existence d'une très grande diversité d'acteurs appartenant au domaine 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 particulièrement 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 être naturellement conduites à s'intéresser à leur problématique de localisation (Technip). Des offreurs et aménageurs immobiliers sont naturellement amenés à chercher à promouvoir leur portefeuille foncier (Malakoff Group). 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...⁶) soit faisant partie de grands groupes de conseil (Ernst and Young).

122. Objectifs et champ territorial couvert

En règle générale, les APT 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 terme d'aménagement du territoire et de soutien aux zones en reconversion avant de s'orienter 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 APT 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, Cahr, Adira) ou d'une région (ERAI, Midi-Pyrénées expansion, ADA..), voire d'un groupe de régions (Ouest-Atlantique..). Dans certains pays, des APT 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 Wallone en Belgique, Invest in Scotland et Wesh Development au Royaume-Uni).

Les organismes privés « offreurs de sites » (sociétés de reconversion, développeurs immobiliers) ne s'intéressent en principe qu'à la valorisation de leur portefeuille foncier. Il peut alors s'agir, selon les cas, soit d'un lieu unique (par exemple un technopole particulier), soit d'un ensemble de sites répartis sur l'ensemble du pays, ce qui peut les amener à nouer des relations de coopération avec un très grand nombre d'APT territoriales. Mais les objectifs sont exprimés, non en termes de valorisation collective d'un territoire, mais de mise en valeur d'un patrimoine privé ou semi-privé (même si l'objectif de « remédiation » à la fermeture d'un établissement est important dans le cas des sociétés de reconversion).

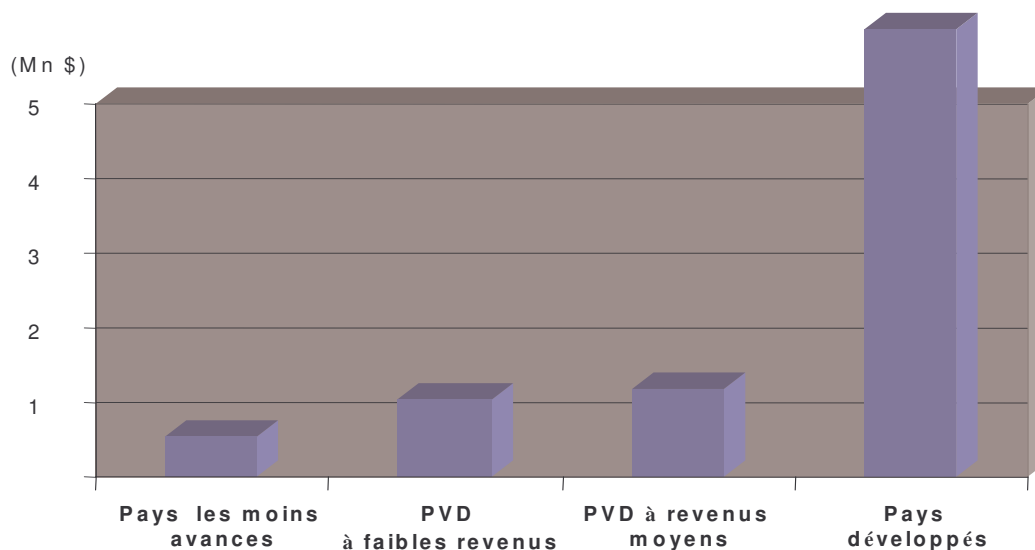
123. Diversité des moyens

Les moyens mis en œuvre sont extrêmement divers, tant en terme de budgets que de méthodes. Les plus grosses APT, comme IDA ou IBB, ont des budgets de plusieurs dizaines de millions de dollars. Elles disposent d'un personnel de 100 à 200 personnes, réparties entre le siège et les bureaux de représentation à l'étranger (voir (PricecoopersWaterhouse, 2000) et

⁶ Qui vient d'être racheté par IBM.

graphique 2.2). Une APT territoriale « moyenne-grosse » 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 APT 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 milliards de dollars (hors subventions d'implantation), et environ 4000 à 5000 employés. On notera enfin que les moyens financiers des APT des pays en développement sont infiniment plus faibles que ceux de leur homologues des pays développés (graphique 2.1).

Graphique 2.1
Les budgets comparés des APT des pays développés et en développement



Source : Fias (Miroux, 2002)

124. De fortes spécificités nationales

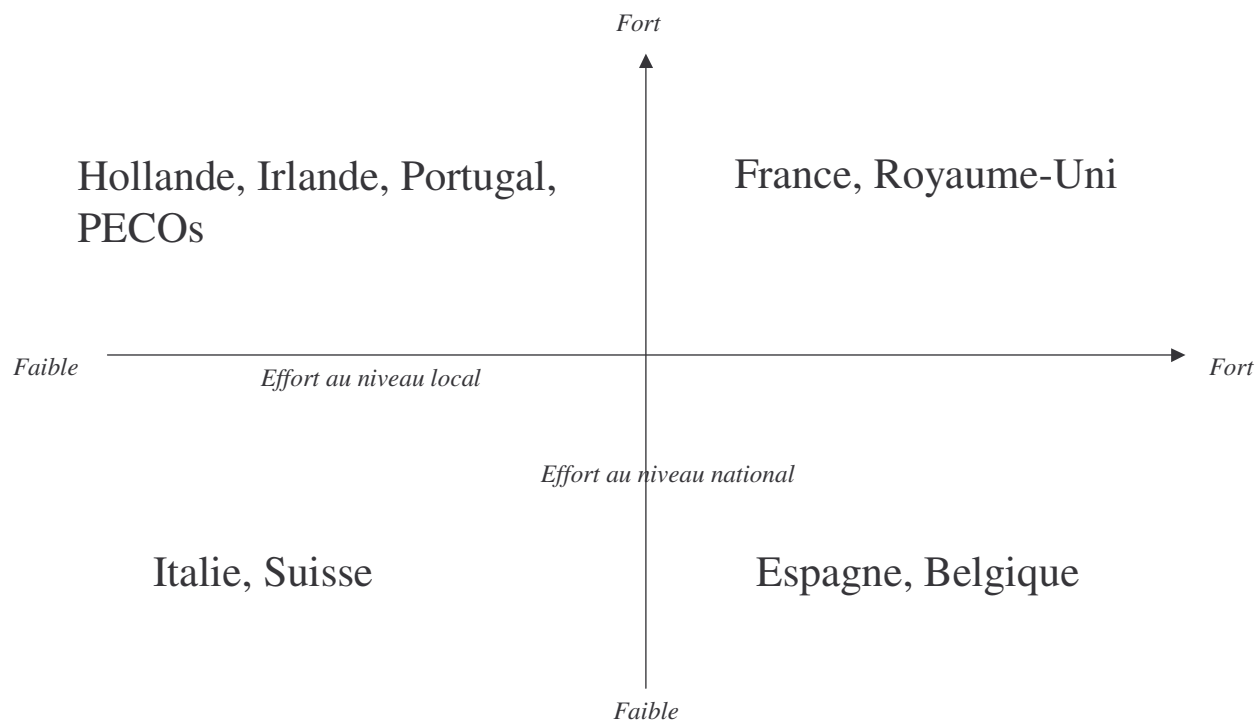
L'effort global et sa répartition entre niveau national et local sont très différents d'un pays à l'autre. Pour utiliser une segmentation simple, on peut classer les pays selon deux critères : effort national et effort des collectivités locales (cf également figure 2.2).

- *Pays à effort national et local élevé* : mentionnons dans cette catégorie le Royaume-Uni où l'action de Invest UK 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 plus membres d'IFN, et du Cner⁷).

- *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 au Portugal, Agences nationales de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale).

⁷ Pour une liste des membres du CNER, voir le site du Cner www.entrepreneurs-fr.com

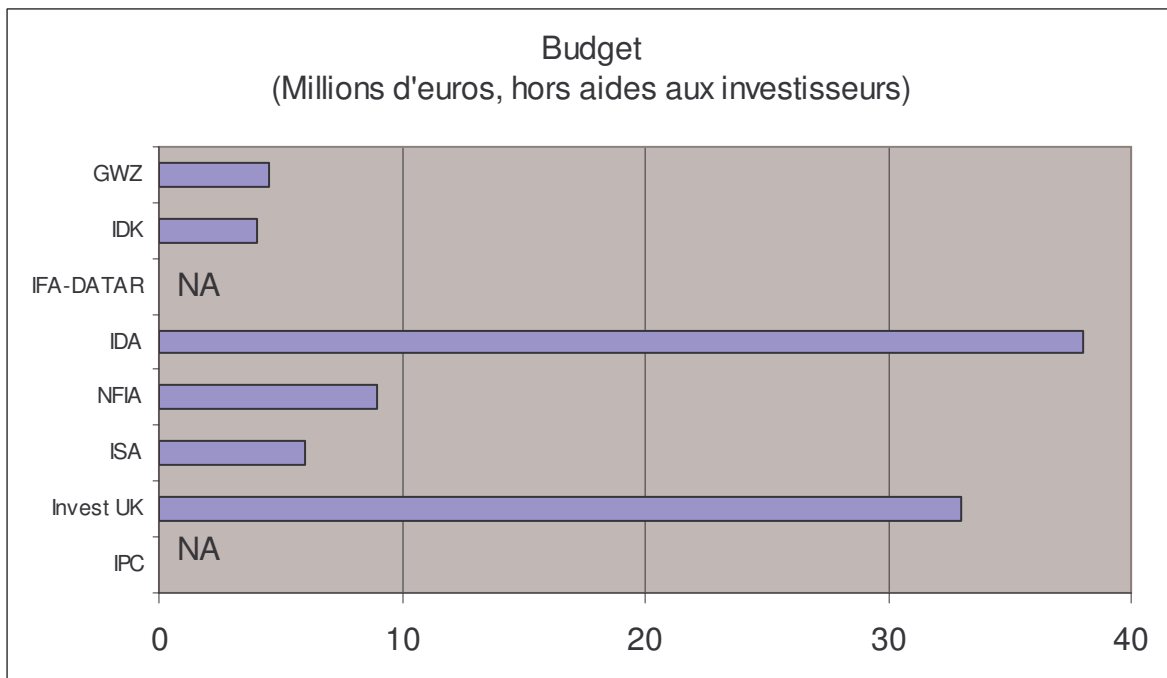
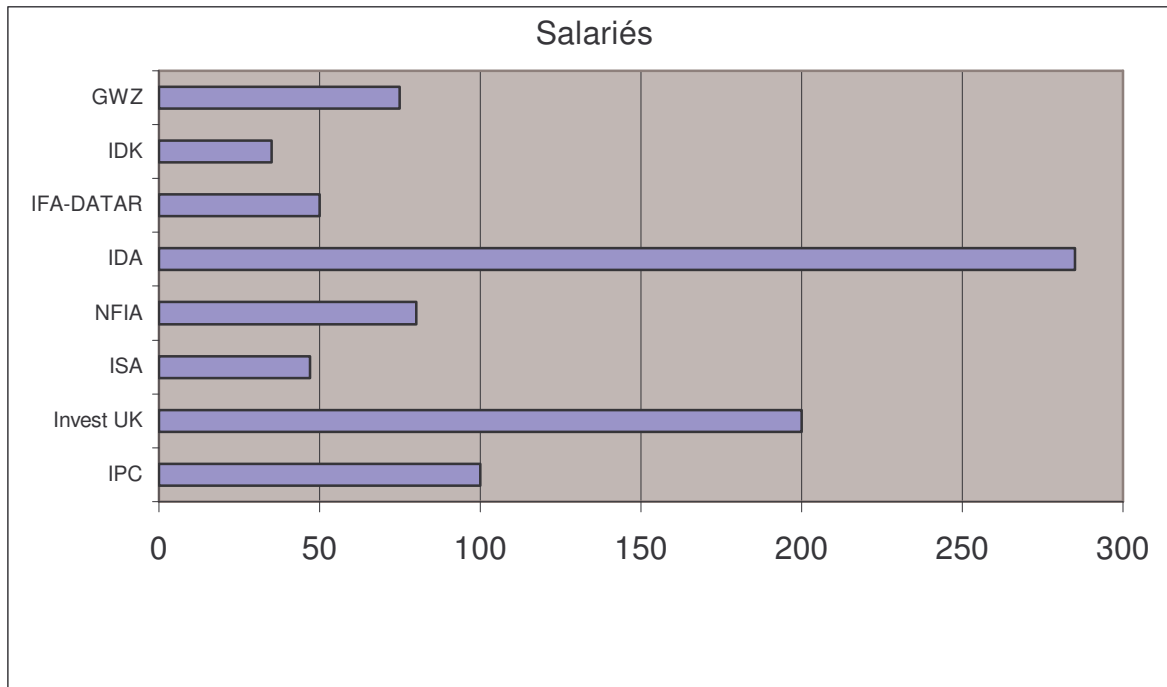
Figure 2.2
Efforts des APT : quelques configurations nationales



- *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 autonome basque et catalane a longtemps contrasté avec la faible mobilisation des autorités centrales madrilènes. En Allemagne, les länder sont légalement investis des pouvoirs 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 wallone et flamande.

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

Graphique 2.2
Taille et budget de quelques APT européennes et nord-américaines en 1999



Source : PricewaterhouseCoopers, 2000

2. UNE TENTATIVE D'ÉVALUATION NORMATIVE DES PRATIQUES DES APT

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 : objectif fort louable, apparemment évident, et qui figure en bonne place, avec quelques variantes d'un cas à l'autre, dans le statut de la plupart des APT françaises et étrangères (voir encadré 2.2).

Encadré 2.2 Les objectifs affichés par quelques APT

AFII (France)

« Son objectif : développer des implantation durables , créatrices d'emplois et de richesses (...).

(...) En vue d'assurer sa mission générale de promotion, de prospection et d'accueil des investissements internationaux, l'agence française pour les investissements internationaux est plus particulièrement en charge de :

- Promouvoir le territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;
- Assurer la prospection des projets internationalement mobiles ;
- Organiser la coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations, prestataires de services pour faciliter l'accueil des investissements internationaux ;
- Mettre en cohérence les proposition d'accueil des territoires ;
- Effectuer une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de localisation »

Invest in Denmark

« Notre mission :

- Créer des nouveaux emplois induisant un développement des compétences ;
- Permettre aux firmes danoises d'accéder à de nouveaux partenaires en vue de coopérations stratégiques ;
- Renforcer la compétitivité danoise »

Sources : APT concernées, 2003

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 APT supposées intervenir sur les même territoires et/ou sur les mêmes projets, afin d'éviter des actions redondantes et désordonnées ?

Dans un monde idéal, la théorie économique devrait permettre de démontrer que l'existence des APT 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 l'organisation des APT (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.

Le problème, c'est que la réalité est fort éloignée de ce schéma idéal. La théorie économique dit fort peu de chose sur les conditions de légitimité des APT, ce qui nous oblige à proposer nous-même un raisonnement simple, fondée 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 APT montre que ces principes ne sont respectés que de manière assez inégale.

C'est vrai notamment concernant notamment les points suivants : 1) La justification théorique de l'accueil des investissements étrangers ; 2) Les conditions de légitimité d'une action de promotion/prospection publique auprès de ces firmes ; 3) La détermination et la hiérarchisation des objectifs ; 4) La délimitation du champ d'action pertinent des agences selon le type de projet ; 5) Le choix des moyens ; 6) La coordination de l'action des APT.

21. Quelle justification théorique à l'accueil des investissements étrangers ?

La légitimité des APT repose sur une hypothèse très simple : les investissements étrangers ont un impact économique potentiellement favorable, il faut donc encourager leur accueil. Mais, même si de fortes présomptions militent en faveur de cette affirmation, les APT ne sont pas à l'abri d'un éventuel reflux de la vague idéologique libérale qui est à l'origine de leur mise en place.

Passons rapidement sur le débat normatif entre partisans et adversaires de l'ouverture, qui dépasse largement le cadre de la présente thèse. On rappellera simplement, que, durant les années 1950 et 1960, c'était plutôt la méfiance qui dominait face aux FMNs à leurs investissements, pour les raisons suivantes, exprimées par divers auteurs⁸ : dépendance des économies nationales par rapport à l'extérieur (technologies, décisions, débouchés) ; domination exercée par les firmes 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 et aux décisions brutales de fermeture de sites par les FMNs opérant dans le pays. 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 flux de capitaux en proposant des schémas de développement alternatifs : politiques d'autosuffisance, économies socialistes à planification centralisée..

A 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

⁸ Voir (Amin, 1974), (Emmanuel, 1969).

facteur d'optimisation dans la répartition des ressources rares et devait donc être encouragée. L'effondrement des modèles de développement alternatif, 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 notamment intégrée aux politiques dites « d'ajustement structurel » « suggérées » aux pays en développement ou en transition par la Banque mondiale ou le FMI⁹. D'où un formidable mouvement d'ouverture dont le tableau 2.3 donne la mesure.

Tableau 2.3
Nombre d'évolutions réglementaires favorables et défavorables à l'investissement étranger au cours des dernières années

	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 APT, 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 globalisation¹⁰.

Le problème, c'est que la représentation sous-jacente à cette création des APT est, au mieux biaisée, au pire fautive¹¹. Passons rapidement sur le débat idéologique : 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 centralisée¹². Dans ce cas, le destin futur des APT pourrait être aussi sombre que celui qu'ont connu les organismes de planification nationaux aux cours des 15 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 notre travail, et nous admettons ici, comme une

⁹ La question de l'impact des investissements étrangers sur les économies d'accueil fait toujours l'objet de débats importants et de publications nombreuses dont on pourra trouver un survey approfondi dans deux rapports récents de la Cnuced, le WIR 1999 (Cnuced, 1999) et le WIR 2000 (Cnuced, 2000).

¹⁰ Sur la contestation de cette notion de compétitivité appliquée aux économies nationales, on pourra lire (Krugman, 1994). Pour une réfutation de ces critiques, on pourra lire (Dunning, 1997), chapitre 10.

¹¹ 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.

¹² Voir à ce sujet Stiglitz (2002).

donnée de fait, l'existence actuelle d'une forte mobilité internationale des capitaux rendue possible par la libéralisation des réglementations nationales.

22. Quel domaine de légitimité des APT dans un cadre de pensée libéral ?

Même si l'on admet globalement fondée l'analyse selon laquelle la libéralisation des investissements est porteuse de bienfaits, tant globalement qu'au niveau local, la légitimité théorique des APT n'en est pas acquise pour autant.

Tout d'abord, le principe même d'une action publique de promotion des territoires pose question. 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). Dans ces conditions, les théoriciens libéraux ont 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'exportations, 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 APT et susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence (dégrèvements fiscaux notamment.)¹³.

La question des APT rejoint alors celle du degré souhaitable d'intervention publique en fonction de la structure du MIIM et de sa plus ou moins grande proximité à une situation de concurrence pure et parfaite. Si cette question a fait d'objet d'une littérature abondante sous sa forme générale (c'est-à-dire les conditions dans lesquelles une intervention publique peut rapprocher de l'optimalité dans les cas où toutes les hypothèses de la concurrence pure et parfaite ne sont pas vérifiées), il n'en existe pas, à notre connaissance, d'application particulière au cas des APT. Cette analyse pourrait s'appuyer sur la démarche suivante :

Il convient tout d'abord de rappeler les caractéristiques très particulières du « marché » de l'investissement international tel que nous avons essayé de le décrire au chapitre précédent, et notamment les difficultés à définir l'offreur (le « territoire ») et la nature de l'offre (combinaison complexe de facteurs de nature très diverse dont certains n'ont rien à voir avec le territoire). Plaçons-nous dans le cadre du modèle de choix de localisation décrit au chapitre précédent¹⁴. Quelle est dans ce cadre la justification théorique d'une action exogène visant à influencer sur la répartition des flux, c'est-à-dire sur le fonctionnement spontané du modèle ?

- Si le MIIM fonctionnait sans asymétrie d'information et sans obstacles à la circulation des projets, alors toute intervention externe sur les variables endogènes du modèle – notamment sur le prix du site – éloignerait l'équilibre de l'optimum. Toute tentative directe d'influer sur la répartition des flux, sans modifier le prix des facteurs, serait également vouée à l'échec, les

¹³ voir également un exemple concret dans l'encadré 2.3 et la littérature critique sur les aides à l'investissement au paragraphe 2.5

¹⁴ Nous pourrions également utiliser comme base de notre raisonnement, avec des conclusions très proches, paradigme « mundellien » d'affectation d'une ressource rare (le « capital ») entre plusieurs localisations possibles, caractérisées par leur dotation en facteur fixe (le travail notamment).

investisseurs étant en situation d'information complète. Le gouvernement local pourrait cependant tenter d'améliorer, sur le territoire où il exerce ses prérogatives, la qualité des ressources fixes (formation), l'efficacité globale de leur combinaison, et l'environnement général des affaires (aménagement de zones d'activité, voir (Jalas 2001) ..). Ceci permettrait fort logiquement d'obtenir, à ressources rares données, un niveau de production plus élevé, au niveau national comme au niveau global. Cette intervention pourrait donc être considérée donc légitime aussi bien du point de vue de l'optimalité globale du marché que de l'intérêt propre de chaque territoire¹⁵. Mais, dans la pratique, elle dépasserait le domaine de compétence propre des APT, puisqu'elle ne toucherait pas seulement à l'accueil des investissements exogènes, mais à l'amélioration globale de la qualité des ressources fixes locales. Il n'y aurait alors pas de justification à l'existence d'agences spécifiquement dédiées à l'accueil des investisseurs extérieurs.

- *Mais, dans la réalité, le MIIM ne fonctionne évidemment pas en concurrence pure et parfaite*, pour de multiples raisons : barrières à la circulation des facteurs, coûts de transaction liés à la distance ou à l'existence de frontières, asymétries d'information ou des situations d'information incomplète (par exemple sur les sites d'accueil potentiels de l'investissement), hétérogénéités fiscales ou réglementaires induisant des distorsions dans la formation des prix des facteurs selon les territoires. L'action des APT est alors légitime¹⁶ si elle contribue à limiter les imperfections du marché des projets, où à améliorer la qualité de l'offre et l'efficacité de la combinaison des ressources au moment du montage d'une « offre territoriale complexe ».

Concernant l'amélioration des conditions de fonctionnement du « marché » des projets, on peut mentionner notamment les actions suivantes : lever les obstacles réglementaires à l'investissement étranger, contribuer à la mise en place de codes d'investissement et de conventions bilatérales conformes aux recommandations des grandes organisations internationales (OCDE..) informer les investisseurs mal renseignés sur les possibilités d'implantation sur le territoire et les aider à monter leur dossier, contribuer à un effort internationalement coordonné d'harmonisation des environnements fiscaux et réglementaires

Quant à l'amélioration de la qualité des facteurs de production locaux et de l'efficacité de leur combinaison¹⁷, elles recouvrent un très grand nombre d'initiatives (formation, recherche, infrastructures) qui ne sont pas propres aux APT mais relèvent d'une problématique de développement territorial plus large. Cependant, les APT peuvent contribuer à attirer l'attention des gouvernements locaux sur la dimension internationale des enjeux, notamment en ce qui concerne l'attraction des projets d'investissement mobiles¹⁸.

Par contre, elles ne doivent pas chercher à influencer directement sur la forme de la combinaison productive (par exemple en favorisant les investissements dans certaines activités ou en subordonnant leur accueil à des conditions sur l'origine des composants et/ou la nationalité des fournisseurs), ni influencer sur le prix des ressources en accordant par exemple des

¹⁵ A condition, bien sûr, que son rapport coût-efficacité soit supérieur à une certaine norme (rentabilité des projets publics supérieure à la productivité marginale du capital dans le secteur privé, par exemple).

¹⁶ Au sens de l'intérêt collectif global, c'est-à-dire ici mondial.

¹⁷ Par des politiques de formation, d'équipement, d'aide à l'innovation, de mise à niveau des entreprises locales (notamment, mais pas seulement, pour leur permettre de nouer des liens d'affaires avec les filiales de FMNs implantées dans le pays). Sur ce dernier point, voir (Cnuccd, 2001).

¹⁸ La récente enquête du Fias suggère même qu'il s'agit du domaine où l'action des APT pourrait se révéler la plus utile (Morisset, 2003).

subventions ou avantages fiscaux¹⁹ de nature à fausser la concurrence entre sites²⁰. Ces conclusions théoriques rejoignent quelque peu ici certaines des recommandations empiriques que l'on peut tirer de l'examen du fonctionnement concret des APT, comme on va le voir maintenant.

Encadré 2.3

Polémique autour de l'implantation de l'usine Ford-Volkswagen à Setubal

Les pratiques en matière d'aides financières et fiscales ont donné lieu en Europe à de multiples dérives au cours des années 1990 : financement à fonds perdus de projets sans substance ou sans rentabilité réelle ; détournement de projets au détriment de régions ayant la malchance d'être situées à la frontière de zones fortement aidées ; surenchère par les aides sans impact positif global sur la création d'emplois en Europe.

Une polémique s'était par exemple engagée au début des années 1990 à propos de l'implantation d'un site de production Ford/Wolkswagen dans la péninsule de Setubal au Portugal. Il s'agissait d'une usine de fabrication de Car-van qui a ouvert ses portes en 1995, employant 5000 personnes et créant indirectement 7000 emplois supplémentaires. Cet investissement, d'un coût total de 20 milliards de francs (454 milliards d'Escudos) a été subventionné à hauteur de 5 milliards de francs (89 milliards d'Escudos), en partie financés sur fonds communautaires. Les défenseurs du projet faisaient valoir son impact majeur sur le développement industriel du sud de la péninsule ibérique.

Mais cette opération suscita également de multiples critiques. D'une part, Matra déposa une plainte, d'ailleurs rejetée, auprès des autorités européennes, arguant de la concurrence déloyale qu'une telle opération faisait peser sur la Renault Espace. D'autre part, différentes fractions de l'opinion portugaise (industriels locaux, représentants de régions peu aidées du pays..) critiquèrent, à l'occasion de cette opération, les effets pervers de la politique nationale d'aide : grosses entreprises étrangères favorisées par rapport aux petites entreprises locales, concentration des aides sur une région politiquement « sensible » (le parti communiste était alors bien implanté à Setubal) au détriment d'autres zones dont les difficultés ne seraient pas moindres, etc. Ce débat rappelait, pratiquement terme à terme, celui engagé quelques années plus tôt en Irlande à l'occasion de la création de l'International Financial Center.

23. Définition et hiérarchisation des objectifs

Une fois admis la légitimité de principe des APT, reste à définir leurs objectifs. Or, ceux-ci peuvent couvrir un champ très large, différent d'une APT à l'autre, et parfois même contradictoire entre des APT chargées, avec des objectifs différents, de la promotion du même territoire. Enfin, les objectifs des APT peuvent tout simplement évoluer avec le temps, en fonction des contraintes et des demandes auxquelles se trouve confrontée l'autorité publique. Dans ces conditions, se pose le problème de la hiérarchisation des objectifs, de la gestion des conflits entre objectifs éventuellement contradictoires, enfin de l'adaptation des moyens aux objectifs recherchés.

231. 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,

¹⁹ Sur le caractère globalement peu efficace des avantages fiscaux et les effets de distorsion qu'ils induisent, on pourra notamment consulter Morisset et Pirnia (2002).

²⁰ Si ces subventions sont tout de même accordées pour des raisons particulières (soutien aux régions en difficulté), elles doivent l'être en fonction de critères transparents, objectifs et si possible, internationalement coordonnés et réglementés 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).

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 (cf encadré 2.2) :

- *Création d'emploi.* L'objectif le plus fréquemment mentionné par les APT (notamment en France) est évidemment la création d'emplois et la lutte contre le chômage. Cette préoccupation a d'ailleurs constitué le principal moteur du développement des APT 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 APT. 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 Ecosse, au pays de Galles, En Wallonie et en Flandres, en Catalogne, au pays Basque.

- *Vente d'une ressource particulière.* Certaines APT peuvent avoir pour but 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 Town, 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-Tordjman, 1995, chapitre 8). Après la réunification allemande, la Treuhand a été chargé de la privatisation de l'énorme patrimoine des entreprises est-allemande, 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 APT, 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 APT anglaises, dont les résultats sont largement présentés - et évalués – à travers leur contribution aux entrées de capitaux dans le pays.

- *Autres objectifs : reconversion de sites, transition vers l'économie de marché.* Enfin, d'autres objectifs à caractère plus général, parfois liés aux précédents, peuvent être mentionnés ou implicites : 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.

232. Gestion des priorités et conflits entre objectifs

Ces différents objectifs peuvent rentrer en conflit pour plusieurs raisons :

- *Soit parce que la même APT vise des objectifs en partie contradictoires.* Par exemple, dans ses premières expressions au cours des années 1970, la politique française d'attraction, menée par la Datar, avait surtout pour but 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 difficulté²¹.

- *Soit parce que plusieurs APT 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 CNT 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 des actions 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.

Dès lors se pose la gestion de ces conflits d'objectifs²² : définition des priorités au sein d'un même APT, coordination entre APT ayant des objectifs différents (voir également paragraphe 2.6)

24. Quel champ d'intervention des APT selon le type de projet ?

Nous ne reviendrons pas ici sur les définitions, les analyses et les conclusions du chapitre 1, à savoir que le domaine de compétence de base des APT est constitué par ce que nous avons appelé les « investissements géographiquement mobiles », qui recouvrent, grosso modo, les projets greenfields (y compris d'ailleurs ceux envisagés par des entreprises d'origine nationale) susceptibles d'être réalisés pratiquement à l'identique dans plusieurs sites distincts, et entraînant de ce fait l'apparition d'une concurrence entre territoires pour la localisation de ces projets et l'accueil des flux des capitaux, des emplois et des savoir-faire et technologies qui leurs sont liés (tableau 2.4). Les enquêtes disponibles montrent que dans la pratique, le domaine d'intervention essentiel des APT est effectivement constitué par les greenfields manufacturières de taille moyenne grande, même si de nombreuses agences s'intéressent également aux opérations d'acquisitions-fusions (privatisation ou reprise d'entreprises locales en difficulté) et de partenariat avec des entreprises locales (Cnuced, 2002a).

²¹ 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 réindustrialiser en tirant parti de ses considérables atouts géographiques et humains.

²² La question de la pertinence des objectifs eux-mêmes (faire baisser le chômage, équilibrer la répartition des activités sur le territoire..) dépassant évidemment le cadre de cette thèse.

Tableau 2.4
Les investissements mobiles, domaine d'intervention naturel des APT

	Concurrence entre territoires	Rôle potentiel des APT	Rôle des consultants en implantation
Greenfields-brownfields mobiles	Forte	Fort	Fort
Restructurations, délocalisations	Forte	Fort	Fort
Greenfields-brownfields non mobiles	Limitée ou inexistante	Fort ou limité	Fort
Alliances, accords	Limitée ou inexistante	Limité ou inexistant	Faible
Fusions-acquisitions	Limitée ou inexistante	Limité ou inexistant	Faible
Sous-traitance	Limitée ou inexistante	Limité ou inexistant	Faible
Licences, franchises	Inexistante	Limité ou inexistant	Faible

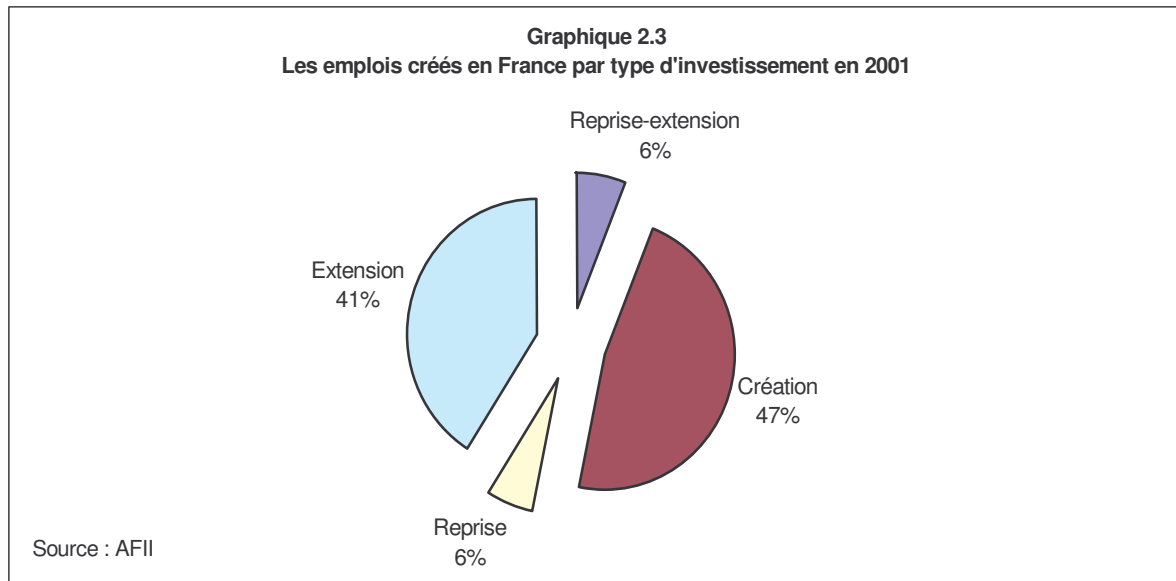
La logique à l'oeuvre derrière cette définition du champ de compétence des APT est que celles-ci ne doivent –et ne peuvent – intervenir que lorsqu'existe une compétition explicite entre territoires pour l'accueil d'investissements en capital. Ce choix, qui conduit, grosso modo, à exclure du domaine de compétence des APT toutes les formes de développement internationales autres que le greenfield mobile - suscite un certain nombre de questions concernant les autres formes d'investissement.

241. Acquisitions de firmes locales. Doivent-elles être entièrement exclues du champ d'intervention des APT ? Elles aussi sont porteuses de flux de capitaux, et potentiellement de flux de savoir-faire et de technologies, même si elles ne sont pas créatrices d'emplois à court terme²³. De plus, elle peuvent à court terme permettre de sauver des entreprises locales sinon condamnées. Aussi certaines APT ont-elles tenté de s'intéresser à ce type de projets. Ce fut le cas, notamment, à la suite de la chute des démocraties populaire d'Europe centrale, lorsque furent mises en place des structures destinées à assurer la privatisation – essentiellement par vente à des entreprises étrangères – du tissu productif de ces pays. Cependant, à l'exception de ces périodes de transition un peu exceptionnelles, il apparaît que les APT des pays à économie de marché sont structurellement mal outillées pour contribuer de manière efficace à la conclusion de ce type d'opérations, qui sont en général réalisées soit directement de gré à gré entre les dirigeants des entreprises concernées, soit par l'intermédiaire de transferts d'actifs boursiers. Il ne serait donc pas absurde qu'elles les excluent de leur domaine d'intervention. Les seuls cas où quelques interventions efficaces ont pu avoir lieu concernent la recherche d'un repreneur pour des PME locales menacées de cessation d'activité, soit du fait d'une mauvaise situation financière, soit parce que le patron en titre souhaite se retirer et ne trouve pas de repreneur. Ces cas représentent en fait des volumes d'opérations relativement modestes (par exemple moins de 10 % des emplois créés en France par des firmes étrangères, voir graphique 2.3).

242. Partenariats entre firmes locales et étrangères. Si ces opérations ne sont pas directement créatrice d'emplois ou d'investissements (mis à part le cas de la sous-traitance effectuée pour des firmes étrangères), elles peuvent à terme déboucher sur des projets communs créateurs de richesses nouvelles. De plus, contrairement au cas précédent, les APT sont relativement bien outillées pour appuyer ce type d'opérations. En liaison avec les réseaux nationaux à l'étranger, les Agences peuvent effet développer toutes sortes d'initiatives visant

²³ Le rapport WIR 2000 (Cnuced, 2000) conclut que les impacts à moyen et long terme des investissements par fusions-acquisitions sur l'économie des pays en développement sont très similaires à ceux des investissements greenfields.

à améliorer la connaissance des réalités internationales par les PME locales, informer celles-ci sur les opportunités de partenariat détectées à travers le monde (les entreprises étrangères effectuant assez fréquemment ce genre de démarche auprès des réseaux français à l'étranger), transmettre vers l'étranger des demandes de partenariats présentés par les PME locales, organiser toutes sortes de rencontre entre PME locales et firmes étrangères (missions locales à l'étranger, accueil local de missions d'industriels étrangers..). De nombreuses APT (et bien sûr chambres de commerce) ont effectivement développé ce type d'activités. Le Jetro japonais, par exemple, vient de mettre en place une structure nouvelle chargée à la fois de promouvoir les investissements étrangers au Japon, les investissements japonais à l'étranger, et les partenariats croisés entre firmes étrangères et japonaises²⁴.



Par contre, un certain nombre d'arguments peuvent s'opposer à la mise en œuvre d'une politique active des APT en ce domaine. Tout d'abord, on peut défendre l'idée que, dans une économie de marché, les agences publiques n'ont en principe pas à intervenir dans le montage de partenariats entre entreprises, qui relèvent entièrement de l'initiative privée. On peut également exprimer des doutes sur les retombées de ces partenariats sur le tissu économique local, les effets négatifs²⁵ pouvant l'emporter sur les effets positifs. Un compromis raisonnable peut consister à limiter l'intervention des APT à la création de conditions favorables à l'internationalisation des firmes locales (informations générales, séminaires, recherche de partenaires locaux) sans entrer dans le détail et le montage d'opérations particulières.

243. Suivi des firmes étrangères implantées et promotion des liens avec les entreprises locales. La décision initiale d'implantation ne constitue que la première étape d'une relation de long terme entre l'entreprise investisseuse et le territoire d'accueil, pouvant conduire à la constitution de systèmes de production locaux intégrés autour de la firme étrangère. La réussite de cette intégration tient à de multiples facteurs liés à la fois à la nature et aux modalités de l'investissement, aux stratégies d'approvisionnement locales et de formation des

²⁴ On ne rappellera pas ici l'activité plus ancienne de promotion des exportations locales vers l'étranger, traditionnellement prise en charge par les postes d'expansion économique, et qui a parfois des interférences très fortes avec l'activité de promotion des investissements d'origine étrangère (voir l'exemple en France de la convention DREE-AFII, ou du Jetro japonais).

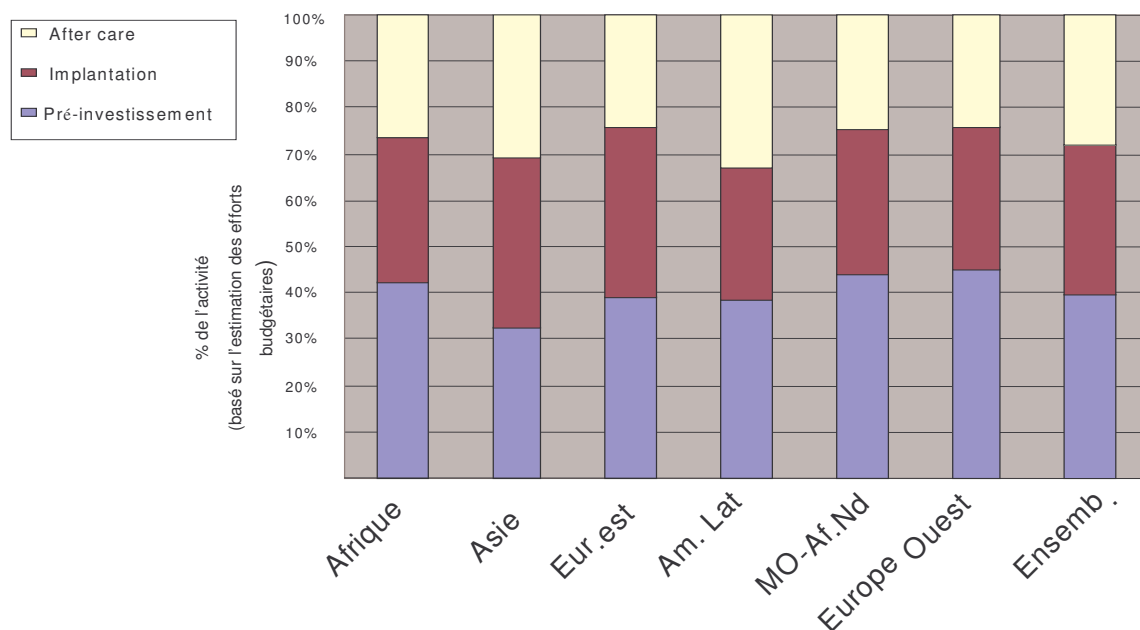
²⁵ Par exemple, pertes d'activité et d'emplois locaux du fait des gains de parts de marché par les entreprises étrangères ayant utilisé le partenariat avec une firme locale comme un levier de pénétration commerciale.

fournisseurs mises en place par la firme elle-même (Cnuced, 2001). C'est donc la capacité du tissu productif local à satisfaire les besoins de l'investisseur étranger et à nouer avec lui des relations partenariales efficaces qui constitue la clé de la réussite à long terme.

Le suivi des firmes étrangères déjà implantées et le développement des liens avec les entreprises locales constitue sous cet angle un domaine d'intervention légitime des APT, qui a donné lieu à de multiples initiatives :

- Accompagnement d'ensemble des firmes étrangères : rôles de « courroie de transmission » de leurs suggestions et doléances vers l'administration locale, relations étroites avec les chambres de commerce étrangères dans le pays, activité de médiation/facilitation en cas de conflits ou de difficulté particulière... L'effort des APT en ces domaines reste cependant relativement modeste dans l'ensemble, du moins si l'on en croit les résultats de l'enquête menée par la banque mondiale (graphique 2.4).

Graphique 2.4
Services aux investisseurs - répartition des activités



- Initiatives visant à rapprocher les firmes étrangères et leurs fournisseurs locaux potentiels : programmes d'informations et de rencontre (« Met the buyer program » en république Tchèque, en Thaïlande.), amélioration de la capacité technologique des firmes locales (formation, certification, promotion des associations de fournisseurs) afin de leur permettre de répondre aux exigences des filiales étrangères (Singapore local industry upgrading program, Source Wales, National supplier development program en république Tchèque, etc.)²⁶. L'Irlande est sans doute l'un des pays qui a consacré le plus d'efforts en ce sens, avec notamment la mise en place par Entreprise Ireland du programme NLP Ireland. Le bilan de la politique d'attraction des investissements étrangers en Irlande était en effet apparu assez mitigé dans les années 1980, l'afflux des FMN ayant apparemment quelque peu étouffé le développement des firmes locales (Voir O'Malley in Storper et alii, 1998). D'où une

²⁶ Pour un recensement exhaustif de ces programmes, voir (WIR 2001).

réorientation de la politique industrielle vers le développement des firmes locales, qui s'est, entre autres, traduite par la mise en œuvre de programmes de formation, de mise à niveau et d'information destinés à aider les entreprises irlandaises à accroître leur part de marché pour les fournitures aux filiales étrangères. On se situe cependant ici à la limite du domaine de légitimité des APT. En effet, l'aide aux firmes locales, même s'il vise à satisfaire les besoins des entreprises étrangères implantées, a davantage de rapports avec la politique générale de développement industriel qu'avec l'attraction des capitaux internationaux²⁷.

244. Promotion de l'investissement des firmes locales. Dans une économie faiblement ouverte, la partition entre entreprises étrangères et nationales a bien un sens. Dans une économie très ouverte comme celles d'aujourd'hui, où le caractère multinational des firmes devient la règle et non plus l'exception, certaines des justifications de cette partition (différences de traitement réglementaire, asymétrie d'information, différences d'origine culturelle dans l'organisation des firmes, etc.), ne sont plus valables. On peut alors s'interroger sur l'utilité de maintenir, par exemple au niveau national, des organisations spécifiquement orientées vers l'accueil des investisseurs étrangers, alors que la problématique de l'investissement est devenue la même pour tous, quel que soit leur pays réputé « d'origine ». Dans le même ordre d'idée, la focalisation de l'action des APT sur les projets « nouveaux » et sur les extensions ne doit pas faire oublier l'importance de la préservation et de la valorisation de l'existant (variations d'emplois sur les sites existants sans investissements nouveaux, désinvestissements et fermetures de sites). De fait, les APT européennes s'intéressent de plus en plus à ces segments majeurs de marché que constituent, d'une part, les investissements des multinationales originaires du pays, et d'autre part, le maintien et l'extension des sites existants des firmes étrangères.

245. Aide à l'internationalisation des firmes locales, y compris par implantations à l'étranger. Cette intervention peut être justifiée par l'idée suivante : l'internationalisation des firmes originaires du territoire est une nécessité qui ne peut que renforcer leur compétitivité et, partant, celle du tissu industriel local. Elle peut ouvrir de nouvelles opportunités d'exportations, donc de production et d'emploi. Cependant, il est clair que certaines opérations d'internationalisation peuvent avoir un impact négatif sur le tissu local si elles s'accompagnent de transferts de capacités de production ou « délocalisation »²⁸

Le choix le plus communément fait par les APT consiste à ne pas s'occuper de ce type d'opérations, ou alors de manière très indirecte à travers la fourniture aux entreprises d'informations générales sur les marchés étrangers. Certains pays ont cependant mis en place, notamment un niveau national (exemple de la procédure Fasep en France), des structures d'appui à l'internationalisation des PME. Cet appui (sous forme d'assurance à conditions privilégiées notamment) est toutefois subordonné à l'examen du dossier et à un certain nombre de conditions liées à l'existence d'un impact positif pour le territoire de départ (augmentation des exportations, pas de délocalisations d'activités..).

Pour conclure cette section, on notera que l'action des APT s'intègre en général dans un dispositif plus large d'aide au développement économique local et national, qui touche non

²⁷ On notera à ce sujet que l'IDA irlandaise a été éclatée en 1988, justement au moment où une ampleur nouvelle était donnée à la politique de développement des entreprises locales, entre deux entités, dont l'une est chargée de la promotion externe (IDA Ireland) et l'autre du développement interne (Forbait ou « Enterprise Ireland »).

²⁸ L'évaluation de cet impact négatif peut lui-même faire l'objet de controverses sans fin. Les entreprises délocalisatrices font souvent état, par exemple, de la nécessité absolue de recourir à ce type d'opérations pour des raisons de survie face à la concurrence, comme dans le cas de la confection européenne (Voir Fouquin, 2002).

seulement l'aspect « accueil des firmes étrangères » et « aide à l'internationalisation des firmes locales », mais également toutes sortes d'actions endogènes (actions de formation, construction d'équipements et d'infrastructures, animation de réseaux d'acteurs locaux, aides à la recherche, à la formation et à l'investissement), qui dépassent de très loin le strict cadre de l'accueil des investissements internationalement mobile.

L'articulation exacte de cette dernière activité avec l'ensemble du dispositif, l'évaluation de l'efficacité de celui-ci, la définition du périmètre d'action optimal des APT, pourraient à eux seuls faire l'objet d'un travail complet de thèse²⁹. Nous n'avons cependant abordé ici ces questions que de manière générale, afin de recadrer la problématique du recueil d'informations sur les projets internationaux par les APT dans son contexte d'ensemble. A partir de maintenant, nous traiterons essentiellement de la problématique d'une APT engagée dans l'accueil des projets internationalement mobiles.

25. Légitimité et efficacité des différents moyens d'action

Pour réaliser les objectifs qui leurs sont assignés, encore faut-il que les APT disposent de moyens d'action efficaces. Pendant longtemps, dans le cadre d'économies qui n'étaient pas encore totalement libéralisées et ouvertes aux investissements étrangers, les APT possédaient des moyens de pression importants sur des entreprises désireuses de s'implanter dans le pays, ce qui leur permettait de leur imposer le choix d'une zone jugée prioritaire au sens de l'aménagement du territoire. De plus, la méconnaissance des réalités internationales par la plupart des firmes pouvait justifier une action d'information sur les pays d'accueil potentiels.

Un certain nombre de tendances lourde conduisent à un affaiblissement de ces moyens d'action traditionnels. Parmi celles-ci, on peut citer l'ouverture réglementaire et la liberté quasi totale d'implantation dans la plupart des pays de l'OCDE, la concurrence acharnée entre territoires pour l'accueil des projets, le contrôle croissant des aides à l'implantation, le développement par les entreprises de moyens considérables en matière d'intelligence économique sur les territoires d'accueil potentiels, enfin l'essor d'une activité de consultance privé en implantation au service des entreprises. Ceci conduit à s'interroger sur les marges d'action réelles dont disposent les APT pour influencer sur les décisions de localisation³⁰.

Deux problèmes se posent avec une acuité particulière : la légitimité des interventions discriminatoires et la capacité réelle des APT à répondre aux besoins en information des investisseurs.

251. Les interventions discriminatoires : obstacles et aides à l'investissement. Ces deux types de pratiques ont des motivations et des objectifs très différents :

- *Les obstacles à l'investissement visent à interdire celui-ci, le restreindre ou le suspendre à des conditions particulières. Dans le contexte d'une libéralisation de l'économie mondiale, ces obstacles ont eu tendance à décroître au cours des 20 dernières années³¹ : mise en place de*

²⁹ La récente enquête du FIAS (encadré 2.1) montre que les APT des pays développés sont en général spécialisées sur la seule promotion des investissements étrangers, tandis que celles des pays en développement ont un domaine d'intervention beaucoup plus large.

³⁰ On notera à ce sujet que la « part de marché » de certaines APT nationales, c'est-à-dire le pourcentage des projets implantés qui passent par leurs procédures, décroît en fait d'année en année, comme si les entreprises avaient de plus en plus la possibilité de se passer d'elles.

³¹ La Cnuccd effectue un suivi permanent de l'évolution des cadres juridiques et réglementaires de l'investissement international. Voir bibliographie dans le World Investment Report ou sur le site www.unctad.org

conventions bilatérales de protection des investisseurs ; suppression des procédures de contrôle et d'autorisation préalable ; tendance à la réduction du nombre de secteurs protégés, octroi dans un nombre croissant de pays du statut "national" aux filiales d'entreprises étrangères ; démantèlement progressif, dans le cadre des négociations de l'OMC, des "TRIMs" (Trade-related investment measures) subordonnant l'autorisation d'un investissement étranger à des conditions en matière notamment de recours aux fournisseurs locaux ou de contenu en valeur ajoutée locale.

- *Les distorsions de concurrence visent au contraire* à proposer à l'investisseur des conditions excessivement avantageuses pour le décider à réaliser son projet sur un territoire donné. Notons tout d'abord qu'il n'existe pas, pour l'instant, de cadre réglementaire international aussi contraignant en matière de promotion des investissements étrangers que dans le domaine symétrique du commerce international. Dans ce dernier cas, les barrières douanières ont été déjà largement réduites et les subventions aux exportations pratiquement interdites en principe par les grands accords commerciaux internationaux. Un mécanisme de surveillance et de règlement des conflits a été mis en place dans le cadre de l'OMC.

Par contre, leur équivalent dans le domaine de l'investissement international, les subventions et aides publiques aux implantations étrangères, restent pour une bonne part moins contrôlées (mis à part bien sûr le cas des aides communautaires à l'implantation dans les zones aidées, qui font l'objet d'accords précis - carte des zones « patables » - et d'un contrôle très strict de la part des autorités communautaires). Beaucoup d'autres outils d'action dit "indirects" – et notamment ceux relevant de la fiscalité, des infrastructures, et de l'offre immobilière publique – restent par contre en dehors du champ du contrôle. Les possibilités de distorsion de concurrence restent donc nombreuses, et leur mise en oeuvre souvent difficiles à repérer dans la pratique³².

252. Information des investisseurs et aide au montage des projets. Une récente enquête réalisée par la Banque mondiale auprès des investisseurs internationaux (Miga/Deloitte Touch, 2002) semble montrer que sur ce point les APT répondent effectivement à un besoin. En effet, une très large proportion de firmes déclarent 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 APT en ce domaine :

- Les grandes firmes multinationales peuvent disposer directement, soit en utilisant leurs propres filiales, soit à travers le recours à des consultants spécialisés, d'un nombre croissant d'informations, ce qui peut les dispenser de faire appel aux services des APT. Celles-ci seraient alors amenées à se focaliser sur le service aux catégories de clientèle les moins bien informées : PME ou sociétés en début d'internationalisation (voir également sur ce sujet le chapitre 3).

- Les faibles moyens dont sont dotées les APT, organismes généralistes, en outils d'intelligence économique fait qu'elles sont structurellement moins bien informées sur les conditions d'une activité donnée, y compris sur leur propre territoire, que les professionnels

³² Sleuwaegen et Penning (2002) 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 FDI aux niveaux de fiscalité.

du secteur qui, en plus de leur compétence propre, peuvent s'abonner à des banques de données spécialisées ou utiliser les informations fournies par leurs filiales déjà implantées dans le pays. A titre d'exemple, on notera que l'ordre de grandeur des budgets d'étude préalables consentis par les FMNs du secteur électrique sur un seul gros projet d'investissement (de l'ordre de 1 à 5 millions de dollars selon les cas) sont du même ordre de grandeur que l'ensemble du budget annuel que les plus grandes APT consacrent aux activités d'intelligence économique.

- Enfin, les APT sont par nature, amenées à vouloir diffuser de leur propre territoire une image systématiquement plus positive que la réalité, et parfois même gravement faussée, ce qui discrédite à priori dans l'esprit des décideurs les informations qu'elles fournissent. L'utilité réelle des APT pour rapprocher l'économie internationale d'une situation d'information parfaite peut de ce fait être mise en question.

26. La coordination entre APT

Peut-on enfin définir quelques « bonnes pratiques » concernant le découpage territorial de l'action des APT et la coordination de l'action d'APT exerçant leur responsabilité sur le même territoire ?

261. La question sans réponse du découpage territorial optimal

Dans un monde où ces découpages sont définis de manière simples et "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 APT par territoire (national). Dans le monde réel, où la notion d'Etat-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). 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 APT pourrait cesser d'être considéré comme un fait acquis pour devenir un objet d'étude à part entière, 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 APT.

262. La coordination de l'action des APT existantes

Dès lors se pose surtout un problème d'ordre pratique, celui de la coordination de l'action des APT existantes, exerçant à différentes échelles (national, régional, départemental, municipal, etc.) leurs responsabilités sur le même territoire. Les analyses précédentes ont en effet implicitement présupposé une sorte de relation bijective entre APTs et territoires : même type d'APT pour tous les territoires, une seule APT par territoire.

Or dans la réalité, cette hypothèse n'est pas en général vérifiée. Les domaines de compétence territoriaux de plusieurs APT (régional/départementale/communale,...) peuvent se recouper, chacune d'entre elle poursuivant des objectifs spécifique et mettant en œuvre ses propres moyens d'action. Des APT responsables de deux régions différentes d'un même pays - ou de

deux villes différentes d'une même région - peuvent entrer en concurrence pour l'accueil du même projet. Enfin, certaines APT disposent, toutes choses égales par ailleurs, de moyens d'action plus puissants ou d'une organisation plus efficace, faussant ainsi la compétition au détriment des territoires moins bien « défendus ».

Cette situation présente 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. Cette situation 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'APT, 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 APT 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 recoupements 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 APT opérant à des échelles géographiques différentes et emboîtées sont en effet caractérisées par une situation de « conflit/coopération assez ambiguë. Les APT "locales" cherchent en général à préserver l'indépendance de leur action tout en sollicitant un soutien technique de la part de l'APT au champ territorial plus large, tandis que celle-ci est tentée de limiter le pouvoir d'initiative des APT locales, à coordonner leur action et à centraliser leurs moyens.

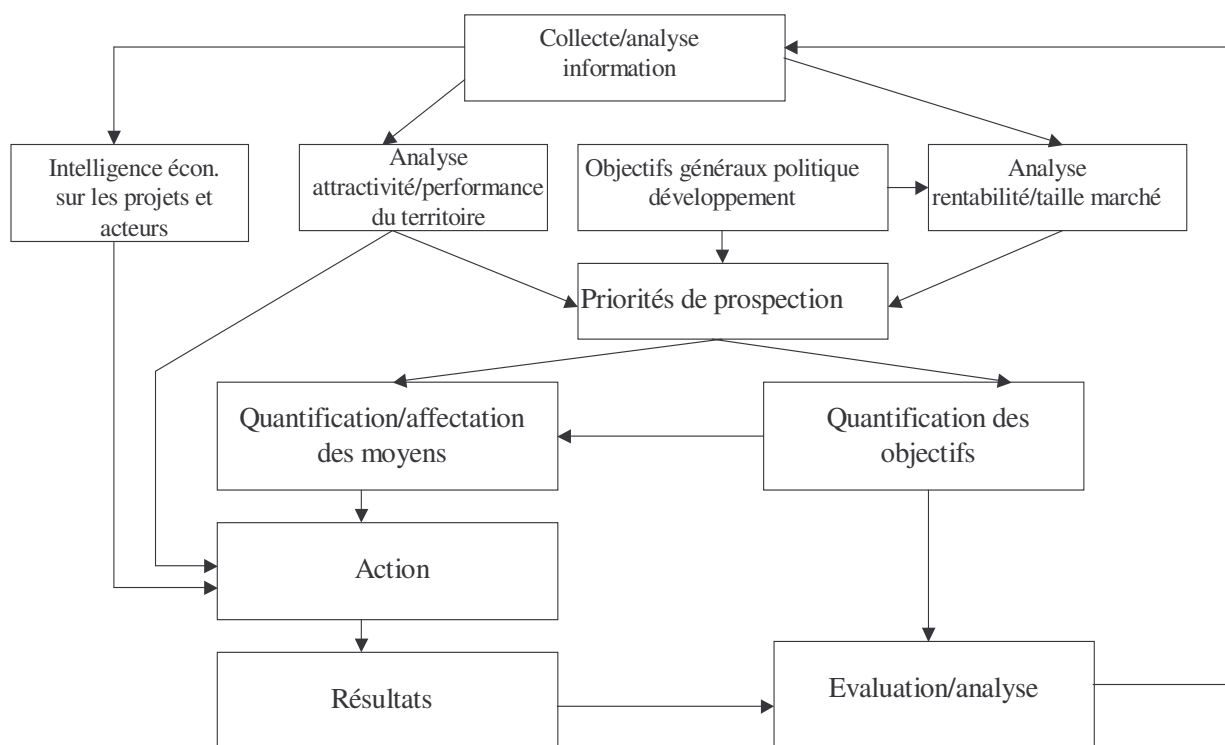
Cette contradiction endémique trouve des solutions plus ou moins satisfaisantes selon les cas. Par exemple, en Irlande, pays de petite taille où les collectivités locales ont peu de moyens propres, l'IDA s'est imposée comme l'acteur dominant de la politique nationale de promotion/prospection. Par contre, en Allemagne, pays très décentralisé où les acteurs locaux (Landers, villes..) ont mis en place de manière assez désordonnée des APT indépendantes, les politiques de promotion/prospection sont longtemps restées très mal coordonnées au niveau national. Au Royaume-Uni, l'IBB a mis en place depuis la fin des années 1970 un "Comity on overseas promotion" chargé de coordonner les programmes des APT locales, mais se heurte à une forte volonté d'autonomie de la part des puissantes agences galloises (Welsh international) et Ecossoise (Invest in Scotland). La France se caractérise par une situation mixte : la prolifération des APT locales (100 environ) constitue une source potentielle de

conflits et de gaspillages, mais la mise en place de structures de coopération (association IFN) et de traitement coordonné des projets d'investissement (Cospe)³³ a permis d'établir autour de l'AFII un climat de collaboration convenable.

3. LES STRATEGIES DE MARKETING TERRITORIAL ET LES BESOINS EN ORAI ASSOCIES

Coordonner l'action des APT 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 plus ou moins formalisés d'élaboration de la stratégie de « marketing territorial ». Ceux-ci comportent en principe trois phases essentielles : la définition de la stratégie, la mise en œuvre de l'action et l'évaluation des résultats obtenus (voir également figure 2.3).

Figure 2.3
Organisation générale du processus de marketing stratégique



Mais l'analyse des pratiques réelles montre que la réalité est bien éloignée de ce schéma. La faiblesse des dispositifs d'analyse stratégique et de marketing territorial au sein des APT, le faible apport de la science économique pour la mise en œuvre d'outils d'analyse adaptés,

³³ Et plus récemment la signature de conventions de partenariats privilégiées entre l'AFII et les APT locales « de premier rang ».

enfin les limites des sources d'information existantes sur le marché de l'investissement international, expliquent cette situation. Nous proposons donc en fin de chapitre une liste des ORAI qu'il serait nécessaire de développer pour répondre aux besoins des APT. C'est à la mise au point de ces outils que seront consacrés les chapitre suivants de cette thèse.

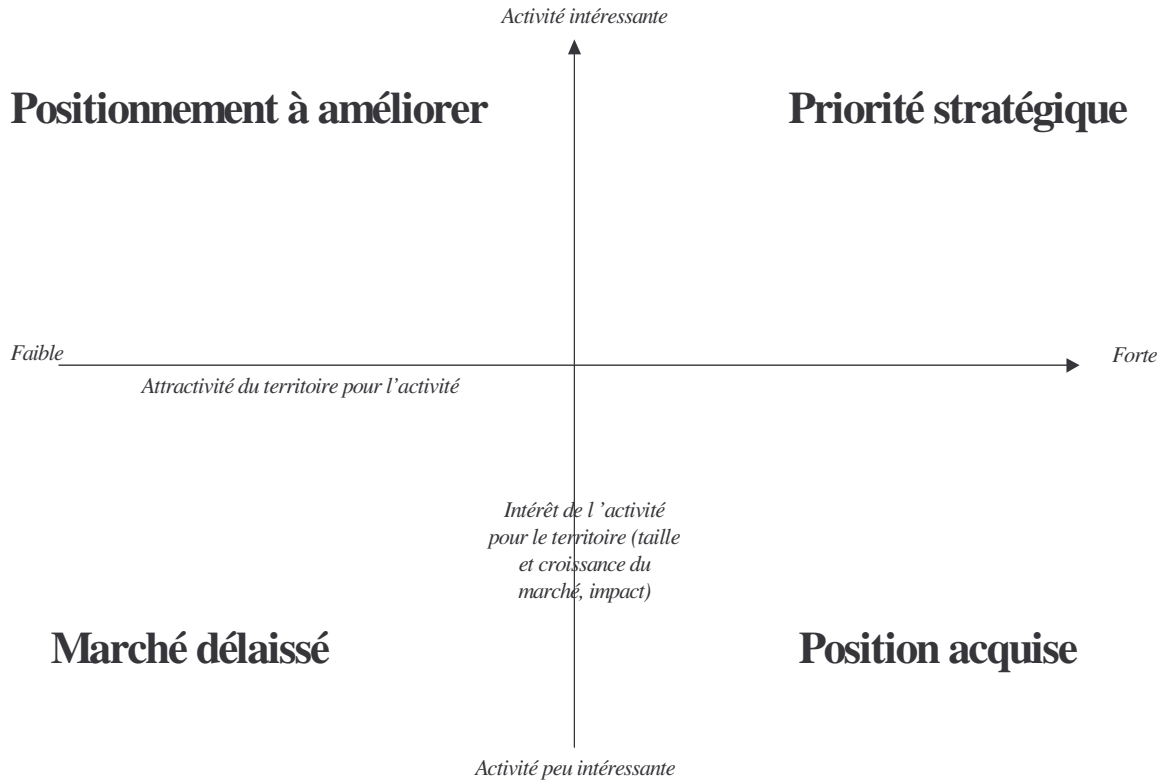
31. Stratégie, action, évaluation : un processus idéal

311. La définition de la stratégie devrait constituer un processus continu à périodicité régulière, si possible annuel et impliquant la participation de l'ensemble du réseau de l'APT. Des tentatives ont été faites, depuis une vingtaine d'années, pour développer des méthodes de type « marketing territorial » destinées à fonder la stratégie des APT sur une démarche structurée. L'examen de la littérature sur le sujet montre qu'au delà de la diversité des méthodes et d'une certaine tendance à l'évolution vers des approches plus formalisées et plus complètes, les ingrédients en sont toujours un peu les mêmes : l'évaluation des résultats menés au cours de la période précédente (cf infra) ; l'analyse des avantages comparatifs du territoire (globalement et par segment de marché) ; l'analyse des tendances présentes et futures du marché ; et l'analyse de l'impact différencié de différents types de projets sur l'économie du territoire (voir figure 2.3).

L'analyse des avantages comparatifs du territoire s'appuie elle-même sur deux éléments convergents : les performances observées ex post (voir outils d'observation décrits au chapitre 6) et l'attractivité (mesurée ex ante à partir des méthodes exposées au chapitre 8). L'évaluation des tendances du marché peut s'appuyer à la fois sur un constat des évolutions récentes basé sur l'observatoire des flux de projet (chapitre 6) et sur une analyse plus prospective des tendances futures de l'investissement international et des stratégies des firmes (chapitre 4). Enfin, l'analyse de l'impact des projets sur l'économie d'accueil peut se faire à travers une large gamme d'outils évoqués au chapitre 6 de cette thèse (encadré 6.2).

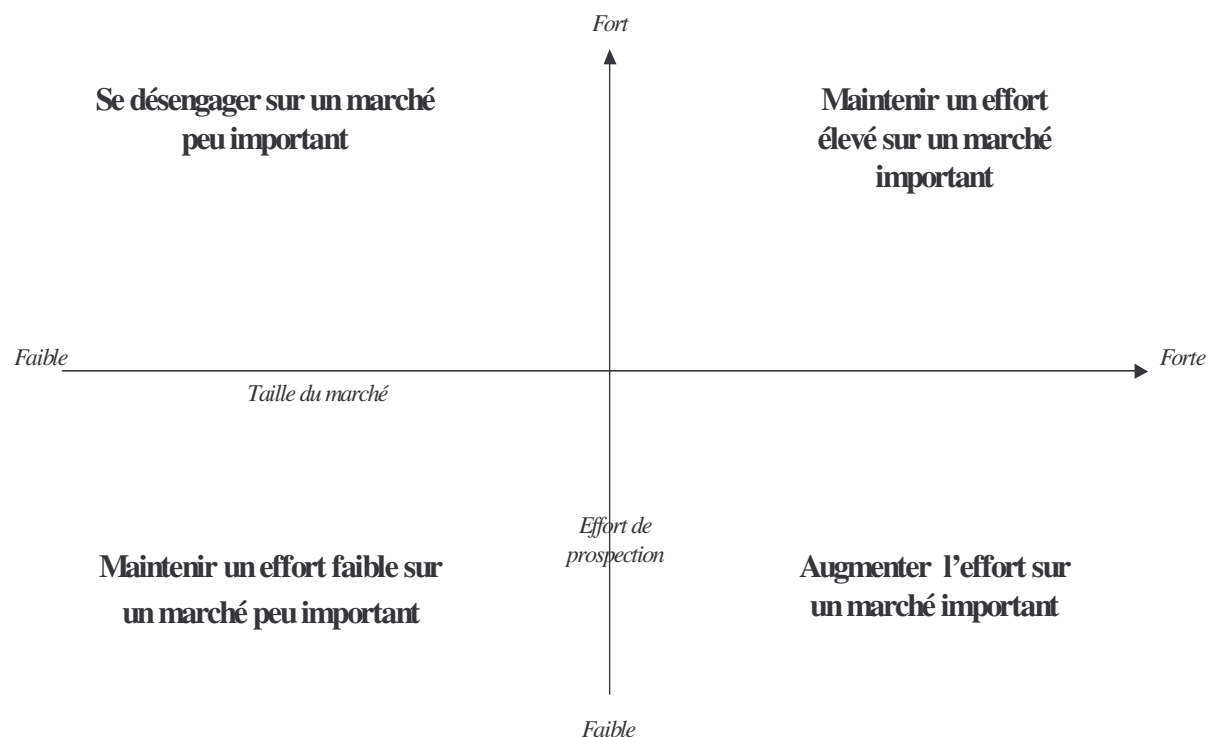
Le croisement de ces différents éléments permet de définir une segmentation du marché telle que décrite à la figure 2.4. On distingue ainsi : 1) des activités caractérisées à la fois par de gros avantages comparatifs du territoire et un fort potentiel de marché, qui constituent naturellement la priorité essentielle de la promotion ; 2) des activités à forts avantages comparatifs mais à faible potentiel de marché, qui présentent un intérêt stratégique moins fort ; 3) des activités à fort potentiel et à faible attractivité, qui peuvent être, selon les cas, soit totalement abandonnées si les handicaps du pays sont jugés trop importants, soit faire l'objet d'un effort conjoint de promotion et d'aménagement local si ces handicaps sont susceptibles d'être rattrapés. 4) enfin, des activités à faible potentiel et faible attractivité, qui peuvent être abandonnées.

Figure 2.4
Outil d'identification des priorités :
Matrice produit/marché



Une approche formellement proche peut être menée pour les pays d'origine, moyennant bien entendu une adaptation des indicateurs retenus (voir figure 2.5). On peut par exemple construire une matrice croisant deux variables : 1) la taille du « marché » de l'investissement mobile par pays d'origine ; 2) Le montant de l'effort de promotion réalisé par l'APT auprès de ce pays. On obtient alors un classement des pays investisseurs en quatre catégories : 1) ceux à marché important où notre effort est faible et pourrait être utilement accru ; 2) les marchés importants où nous réalisons déjà un effort élevé qui devrait être maintenu ; 3) les pays où l'effort de promotion est trop élevé par rapport à la taille du marché, et pourrait éventuellement être réduit ; 4) enfin, les pays à faible part de marché et faible effort de promotion. Les choix définitifs concernant l'évolution de l'effort de promotion par pays et par activité peuvent évidemment intégrer les retours d'expérience concernant l'évaluation des résultats passés en termes de parts de marché obtenues.

Figure 2.5
Outil d'identification des priorités :
évaluation de l'effort par pays de prospection
(ou par domaine d'activité)



Les priorités déduites des analyses précédentes peuvent encore être précisées et raffinées par la prise en compte de l'impact différencié des projets sur le territoire, selon les fonctions, les secteurs, etc.

A l'issue de cette phase, on dispose d'une représentation des priorités par pays d'origine et par activité qui peut être alors transcrite en termes humains et budgétaires. En fonction de l'analyse des marchés concernés et après négociations avec les bureaux à l'étranger, des objectifs de résultats peuvent être fixés, en termes d'emplois créés, de nombre de projets réalisés, etc.

312. L'éclairage de l'action comporte quatre composantes essentielles : 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 ; le repérage avancé des projets d'investissement à partir des signaux dites « faibles » ou le repérage précoce de ces projets une fois qu'ils ont été annoncés par les firmes (signaux dits « forts »), à partir des méthodes de l'intelligence économique ; enfin, la réponse rapide aux questions posées, d'une part par les investisseurs sur les caractéristiques des territoires

d'accueil potentiels (disponibilité et coût des ressources, infrastructures), d'autre part par les prospecteurs sur les investisseurs potentiels³⁴.

Un aspect essentiel de cette phase d'action concerne la procédure de traitement des dossiers d'investissement. Celle-ci suppose à la fois une bonne connaissance du projet, de l'investisseur, et 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. Bien que cette procédure ne constitue pas stricto sensu le sujet de cette thèse, on insistera cependant 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 éventuelles
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'infos 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'APT « tête de réseau » (par exemple celle responsable au niveau national) met en place un système coordonné de traitement des projets (Cospe en France, COP au Royaume-Uni). L'ensemble des projets repérés par les APT membres du réseau est communiqué au système. Celui-ci constitue alors un « dossier-projet » qui est communiqué aux APT 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 APT « 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 offre 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 APT, alors que son intérêt est évidemment de mettre en compétition le maximum de sites ; d'autre part, un trop grand nombre de propositions de site non compétitifs peut nuire à terme à l'image d'un pays.

³⁴ Notamment pour le suivi des dossiers d'investissement. Ce suivi peut lui même constituer une source précieuses d'informations sur les marchés et les clients.

Mais on peut difficilement empêcher ces comportements de « free-riders », d'autant qu'ils ont une forte puissance de contagion : les APT « vertueuses », se voyant privées des bénéfices de leur stratégie « coopérative », seront évidemment tentés par des comportements plus individualistes.

Pour faire respecter des règles de « bonne conduite », les APT « têtes de réseau » disposent heureusement de quelques moyens de pression : exclure du système les APT locales « free-riders », faire bénéficier les APT 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 APT participantes l'idée que la « stratégie » coopérative est la plus efficace pour elle.

313. L'évaluation des résultats pourrait s'opérer par comparaison des objectifs initialement visés et des résultats effectivement obtenus. L'écart peut se décomposer en trois termes (encadré 2.4) :

- 1) Erreur globale sur la « taille » du MIIM : mauvaise estimation du dynamisme global de l'économie mondiale et de l'investissement international
- 2) Erreur sur la structure du MIIM par segment : mauvaise estimation du dynamisme spécifique de certaines activités.
- 3) et 4) Part de marché du territoire différente de celle espérée pour chaque segment. Cet écart peut lui-même se décomposer en deux éléments : 3) mauvaise évaluation de l'attractivité propre du territoire et 4) efficacité du système de promotion différente de celle anticipée.

C'est le système de prévision/analyse de marché qui est à blâmer pour les erreurs de type 1) et 2). C'est le système de diagnostic territorial qui est à blâmer pour les erreurs de type 3) ; enfin, c'est le fonctionnement du système de promotion et ses méthodes qui mettent en cause les erreurs de type 4)³⁵.

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'APT ou du réseau d'APT concerné.

³⁵ La difficulté est bien évidemment que, si les erreurs de type 1) et 2) sont relativement faciles à quantifier, il n'en est pas de même pour la répartition entre les erreurs de type 3) et 4), pour lesquelles on ne dispose pas d'outils de mesure fiable.

Encadré 2.4
Evaluation des écarts entre résultats prévus et obtenus

- **Chiffrage de l'écart global objectifs/résultats (Er)**
- **Décomposition de cet écart en quatre éléments :**
 - Erreur d'appréciation sur le dynamisme global du marché (Dg)
 - Erreur d'appréciation sur le dynamisme relatif de chaque segment (Ds)
 - Erreur d'appréciation sur l'attractivité du territoire (At)
 - Facteur résiduel (= mesure de l'efficacité propre du dispositif de prospection) (Ep)
- **Soit $Er = Dg + Ds + At + Ep$**

32. Une utilisation en fait limitée des outils de marketing stratégique et d'évaluation

Dans la pratique, cependant, il faut avouer que ce type de démarche reste relativement isolé : appliqué dans quelques petits pays comme l'Irlande ou les Pays-Bas, il est infiniment moins formalisé dans le reste de l'Europe.

321. Marketing stratégique

A part quelques rares exceptions, l'élaboration des stratégies de prospection ne fait en effet l'objet dans la plupart des APT d'un processus de réflexion réellement approfondi et méthodique. L'utilisation d'outils d'analyse formalisés est finalement peu répandue. En conséquence, les priorités sont, selon les cas, soit définies de manière très sommaire, soit pas définies du tout. Selon la CnuCED, seulement 1/3 des APT affichent des objectifs quantitatifs (CnuCED, 2002a).

Par exemple, on peut affirmer qu'il n'existe pas aujourd'hui de plan stratégique national italien ou espagnol digne de ce nom en matière de prospection/promotion. Dans le cas français, on peut identifier un effort de réflexion stratégique dans quelques régions (AIE, Paris, Midi-Pyrénées, Lorraine..) mais sans que cela débouche en général sur la production régulière de documents d'orientation suivis d'effets pratiques. A l'étranger, les seules exceptions sont peut-être constituées par l'Irlande et la Hollande, pays de petite taille où les traditions de marketing territorial sont bien implantées, et les APT nationales dotées de moyens très importants et d'une très forte légitimité. Celles-ci ont donc les moyens de mettre en œuvre des stratégies de ciblage relativement bien élaborées et opérationnelles. Certains pays scandinaves, où les politiques d'attraction ont été mises en place plus récemment, semblent s'être également inspirés avec une certaine efficacité de ces méthodes (voir également l'exemple du Danemark ci dessus, encadré 2.5).

Encadré 2.5
Les étapes du processus d'élaboration stratégique d'Invest in Denmark

- **Identification des segments : trois critères**
 - Existence d'un avantage différenciant pour le Danemark (USP : Unique Selling Position)
 - Existence d'un marché d'investisseurs potentiels
 - Soutien des organisations professionnelles danoises

- **Mise en place du dispositif**
 - Définition des messages exacts
 - Choix des partenaires
 - Mise en place organisationnelle

Source : Invest in Denmark

En conséquence, les priorités de prospection (par secteurs, par pays, par régions d'implantation) sont soit, et au mieux, définies de manière très pragmatique, avec une formalisation minimale du processus amont, soit pas définies du tout³⁶. Et, dans la pratique, nombreux sont les prospecteurs locaux qui se plaignent de l'absence d'instructions claires venues du « centre » quant à la hiérarchisation des priorités. Cette absence de hiérarchisation ne leur permet pas, en effet, de disposer de règles claires de priorité entre les demandes nombreuses et contradictoires de soutien qui leur sont transmises par les APT régionales ou locales en matière d'opérations de promotion/prospection. Cette situation expose le dispositif au risque d'une « dilution » entre des opérations très diverses, alors qu'une concentration sur certaines priorités pourrait se révéler plus efficace.

322. Evaluation

D'après la Cnuced (2002a), moins du quart des APT disposent d'un processus formalisé d'évaluation de leurs résultats. Les agences les plus avancées en ce domaine semblent être celles des pays scandinaves. Par exemple, en Suède, Invest in Sweden présente chaque année à un comité d'évaluation indépendant une liste des projets étrangers réussis. Le comité attribue alors deux notes à chacun des projets, l'une concernant son importance pour l'économie nationale, l'autre la contribution effective d'Invest in Sweden à sa réalisation. La somme de ces notes permet une évaluation quantifiée de l'activité d'Invest in Sweden. Au Danemark, l'évaluation annuelle repose sur le montant des recettes fiscales potentielles liées aux projets réalisés (dont seuls sont comptabilisés ceux pour lesquels Invest in Denmark est considéré comme ayant joué un rôle important). Si le montant total des recettes fiscales nouvelles ainsi généré est supérieur au budget total d'Invest in Denmark (c'est-à-dire au coût fiscal de cet organisme), l'action de celui-ci est considérée comme efficace. Cependant, ces quelques exemples constituent plutôt l'exception que la règle.

³⁶ On notera tout de même que la plupart des grandes APT européennes affichent des priorités sectorielles, en général orientées vers des activités à haute technologie (tableau 2.6)

Tableau 2.6
Priorités sectorielles de promotion affichées par quelques APT

	Invest UK	Datar/ IFA	IDA	NFIA	GwZ	IDK	IPC	ISA
Aérospatial			X		X		X	
Automobile	X	X		X	X			X
Biotechnologies	X	X	X	X	X		X	X
Chimie	X			X	X		X	
Informatique (hardware)		X	X					
Electronique, semi-conducteurs	X	X	X		X	X		X
Technologies de l'environnement					X			
Agro-alimentaire	X			X		X		X
Contrôle et mesures					X			
Ingénierie			X		X			
Medical et santé	X		X		X	X	X	X
Exploitation minière								X
Nouveau, media, software, e-business	X	X	X	X	X	X		X
Pharmacie	X		X				X	X
Instruments de précision, optique			X		X			
Télécoms, numérique	X	X			X	X	X	X
Bois								X

Source : PLI (2000)

33. Quelques causes de défaillance

Cette situation s'explique par la conjonction de trois facteurs : la faiblesse des moyens internes aux APT ; la faible contribution de la science économique à l'élaboration d'ORAI opérationnels : et les défaillances des systèmes d'information existant sur les différents aspects du « marché » de l'investissements international

331. Insuffisance des moyens internes développés par les APT

Les APT sont en effet, dans la plupart des cas, de toutes petites structures de quelques personnes, essentiellement des prospecteurs/développeurs encadrés par quelques administratifs, qui n'ont ni le temps, ni la motivation, ni les compétences pour produire une littérature stratégique très élaborée. Il existe par exemple aujourd'hui en Europe environ 500 APT qui s'occupent de la prospection de investissements étrangers. Sur ce total, on peut estimer qu'environ 200 ont les moyens de disposer d'une petite équipe spécialisée sur le recueil et le traitement de l'information (souvent réduite à une personne), et que 10 à 20 disposent d'un service d'études susceptible de réaliser des travaux approfondis. Dans le meilleur des cas (exemple de l'AFII en France), ce service peut comporter entre 6 et 8 personnes et disposer d'un budget de d'un ou deux millions de francs pour sous-traiter des travaux d'études, c'est-à-dire des sommes nettement inférieures à ce dont dispose une firme multinationale pour financer la phase d'étude préalable à un seul projet de moyenne importance.

La conclusion apparaît alors très clairement : à l'exception peut-être de quelques très grandes structures (AFII, IBB, NFIA, IDA..), les APT ne disposent absolument pas de moyens d'étude comparables à ceux mobilisables au sein d'une firme multinationale. Cette défaillance a pour

conséquence – et ce fait est observable tous les jours – qu’elles sont dans l’ignorance, non seulement des tendances du marché de l’investissement international, mais même des caractéristiques du territoire dont elles sont censées assurer la promotion, dès que l’on passe du domaine des généralités macroéconomiques à celui des réalités techniques propres à un domaine d’activité précis.

Cette défaillance est encore accentuée par le relatif cloisonnement existant entre les APT membres du même réseau (réseau français, allemand etc..) qui a pour conséquence que les informations relativement modestes dont disposent les différents membres sont souvent mal partagées³⁷. En particulier, les représentations à l’étranger et les petites APT locales se plaignent assez régulièrement des défaillances des services de « back-office » censés être mis à leur disposition par les APT « têtes de réseau ».

En particulier, on constate, pour ne mentionner que les points les plus criants, un manque d’informations et d’analyse sur les points suivants : argumentaires sectoriels spécialisés, données concernant les coûts et les ressources en facteurs par région et par type de facteur (niveaux de qualification..), forces et faiblesses comparées des principaux concurrents, globalement et par secteur d’activité, analyse sur la taille et le dynamisme comparés des différents segments de marché de l’investissement international, etc.

De plus, les APT les mieux dotées en moyens d’étude sont souvent des structures nationales qui doivent assurer la coordination des réseaux d’APT locales de leurs pays respectifs. Elles ont donc naturellement tendance à éviter d’aborder les « sujets qui fâchent » et peuvent provoquer des conflits entre leurs adhérents. Or, la réflexion stratégique fait partie de ces sujets difficiles, dans la mesure où, pour être opérationnelle, elle doit nécessairement déboucher sur des priorités géographiques ou sectorielles qui déplairont nécessairement à certaines APT dont les propres priorités n’auront pas été reconnues au niveau de l’ensemble du réseau.

Il existe par contre des procédures de mise en commun de l’information et de coordination des procédures lorsque le réseau est saisi d’un projet. Les moyens d’intelligence disponibles sont alors utilisés de manière à peu près coordonnée pour apporter une réponse globale et rapide aux demandes de l’industriel (ex : Cospe en France). On remarquera cependant que ce type de procédure ne concerne en fait qu’une partie minoritaire de l’ensemble des projets d’investissement étranger, qu’il s’agisse de projets nouveaux ou, plus encore d’extensions. Les autres, soit échappent complètement aux APT nationales, soit sont traités en bilatéral entre l’investisseur potentiel (ou son représentant) et une agence particulière.

332. La faible contribution des sciences économique et de gestion

L’économiste praticien que nous sommes, à mi-chemin entre l’application et la conceptualisation, ne peut par ailleurs manquer de noter, au moins en France mais très vraisemblablement aussi dans le reste de l’Europe continentale, la faiblesse des échanges réciproques entre le monde des économistes académiques et celui des APT.

Remarquons tout d’abord que la quasi-totalité des prospecteurs que nous connaissons, c’est-à-dire ceux appartenant au réseau français IFN, ignorent à peu près tout de la théorie de la firme multinationale. Les noms de Coase, Dunning, Marshall, Williamson, leur sont pratiquement

³⁷ Un effort de développement de mise à jour des sites intranet permettrait sans doute de réaliser des progrès importants sur ce point. Voir chapitre 8.

inconnus, ainsi bien sûr que les théories développées par ces éminents universitaires. Les seuls contacts entre opérationnels et chercheurs sont liés, soit à de très lointains souvenirs d'études d'économie, soit à la participation à un séminaire animé par l'un de ces spécialistes, où les questions évoquées n'était d'ailleurs en général pas d'ordre théorique. Symétriquement, les économistes (français notamment) connaissent en général assez mal les APT, leur personnel et leur action.

Cette coupure entre théoriciens et praticiens fait que les travaux des premiers ne sont pratiquement pas utilisés par les seconds, soit parce que les problématiques ne sont pas adaptées, soit parce que les résultats sont peu opérationnels, soit parce que les praticiens n'ont pas le réflexe s'y faire appel.

- *Des problématique souvent inadaptées.* Beaucoup de travaux à caractère théoriques visent à établir les conditions globales de l'équilibre sur les marchés internationaux et à établir des prescriptions normatives générale sur l'opportunité d'ouvrir ou non les marchés à la concurrence étrangère (ex : théorème HOS, travaux de Mundell). Une fois réalisée cette ouverture, leur contribution à l'éclairage concret de l'activité des APT est très faible.

- *Des résultats peu opérationnels.* Même lorsqu'ils sont orientés vers des buts pratiques (en particulier comprendre les critères de localisation des firmes), la plupart des travaux théoriques débouchent sur des représentations relativement pauvres, dont la valeur ajoutée par rapport à l'expérience de terrain est faible, voire nulle. Par exemple, la théorie dite « éclectique » de Dunning consiste pour une part en la mise en forme d'une série d'évidences bien connues de tous les prospecteurs (ce sont les meilleures firmes qui s'internationalisent, elles choisissent entre différents modalités en fonction de leurs avantages comparés, elles choisissent le pays d'accueil le plus attractif, etc.). Certes, ses disciples ont cherché à raffiner le paradigme initial (travaux de Buckley et Casson sur le facteurs, d'Ozawa sur les différentes formes d'avantages spécifiques de la firme, de Gray sur la réinterprétation dynamique du théorème OLI dans le cadre d'une firme déjà multinationale, de Stopford sur le lien entre investissements internationaux et choix d'organisation des firmes pour l'accès aux ressources locales). Mais, en général, il faut admettre que les résultats concrets de ces travaux théoriques ne font, dans le meilleur des cas, que confirmer et formaliser un certain nombre d'observations qui naissent spontanément de la pratique de la prospection.

Il en est de même de l'économie spatiale : le rôle de l'accès aux ressources (Weber), de la proximité aux marchés (Von Thunen..), ou de l'environnement industriel (Marshall,..) décrivent des situations bien connues des praticiens, et sur lesquelles les apports concrets et utilisables de la théorie pure sont finalement assez minces.

Quand aux nouvelles théories de l'entreprise, elles permettent d'analyser de manière plus formalisées certains aspects du processus de décision (choix en avenir incertain ou en information incomplète avec Simon, conflits d'intérêts internes avec March, choix entre internalisation et externalisation avec Williamson, analyse de la relation managers-actionnaires avec les théories de l'agence de des droits de propriété..), relations entre investissement et innovation avec le courant «évolutionniste» (Freeman, Dosi...). Mais encore une fois, les conclusions générales et les éléments de segmentation auxquels elles parviennent n'ont pas un pouvoir explicatif beaucoup plus puissant que ce qu'apporte l'expérience de n'importe quel prospecteur international bien au fait des processus de décisions et des déterminants de l'investissement (annexe 7).

Notons tout de même l'effort de certains chercheurs pour proposer des approches théoriques concrètement utilisables par les praticiens de la prospection. C'est par exemple le cas de Storper, qui affirme, dans « The régional world » (1997) vouloir comprendre les processus et les critères de décision des firmes pour pouvoir ensuite influencer sur eux ; ou encore de Michael Porter, qui cherche dans « The competitiveness of nation » (1993) à tirer les conséquences de ses analyses théoriques en termes de politiques de développement local³⁸.

Mais, dans l'ensemble, la théorie économique a été peu utilisée, car dans l'ensemble peu utilisable, pour orienter la réflexion stratégique des APT. En France notamment, on peut vraiment compter sur les doigts d'une main le très petit nombre de chercheurs engagés dans un effort de collaboration avec les APT impliquant un effort de mobilisation du savoir théorique à des fins opérationnelles (Michalet, Jayet, ..)³⁹. Comme on le verra plus loin, ce sont en fait les consultants privés qui se sont emparés, avec plus ou moins de rigueur, de ce domaine de réflexion (voir chapitre 5)⁴⁰.

333. Conclusion : la description d'un système d'information idéal pour les APT

Les APT souffrent également de l'inadaptation des sources externes d'information, qu'elles proviennent des institutions publiques de statistiques ou des consultants privés. Sans entrer maintenant dans l'analyse détaillée de ces lacunes – qui constituera l'un des objets des chapitres suivants – on propose directement ici une liste des besoins en ORAI à satisfaire. Celle-ci correspond pratiquement point par point aux différentes étapes du processus de réalisation des projets tel que décrit aux figures 2.6 et 2.7⁴¹.

Il faut d'abord bien connaître « le client » (l'entreprise investisseuse) et la manière dont se forme sa « demande » (les projets d'investissements). Il faut également disposer d'informations sur "l'offreur" » (le territoire), ses forces et faiblesses globales. En réponse aux demandes qui lui sont transmises, l'offreur propose au « client » un « produit » (un site et les ressources qui lui sont associées) . Au point de rencontre de cette « offre » et de cette « demande » se trouve le « marché », sur lequel le "client" va alors sélectionner (« acheter ») le site présentant pour lui le meilleur rapport coûts-avantages et réaliser son projet. De l'accumulation des succès et des échecs résulte pour les différents territoires en concurrence une performance compétitive ou « part de marché », qui constitue également une mesure possible de son « attractivité ». Un système de recueil et d'analyse d'information adapté aux besoins des APT devra traiter chacun des points précédents.

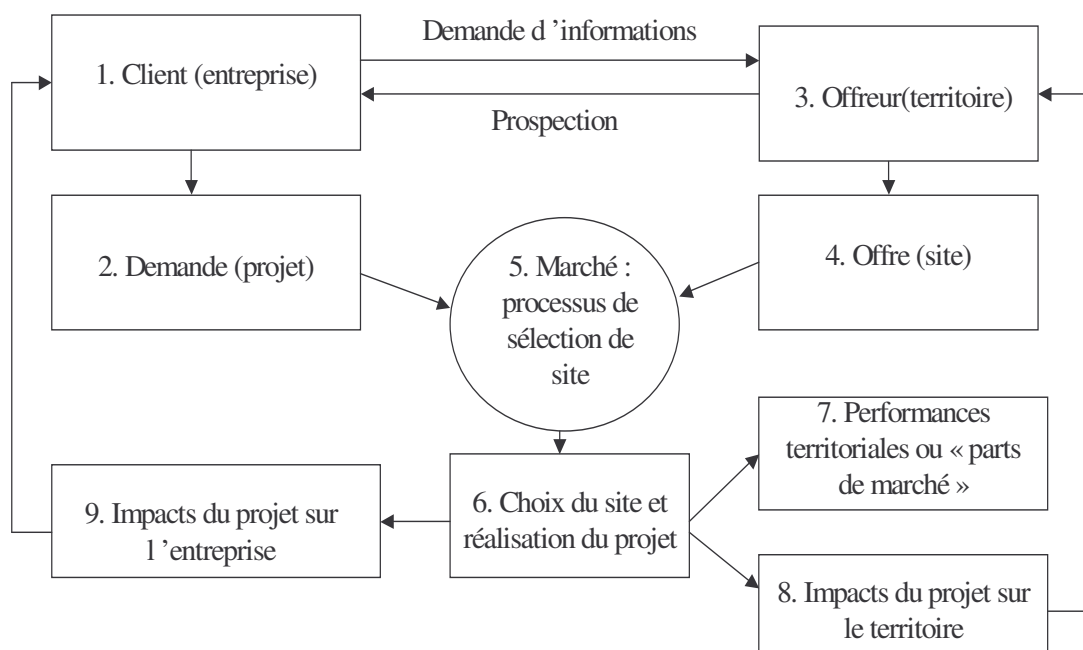
³⁸ L'ouvrage n'aborde cependant que de manière marginale la notion de l'attractivité, son sujet étant plutôt la capacité d'un territoire donné à susciter de manière endogène le développement d'un certain type d'industrie.

³⁹ L'AFII a mis en place au début de l'année 2003 un « comité scientifique » destiné à mieux associer les économistes académiques à la définition de sa stratégie et de ses programmes d'études.

⁴⁰ Un autre domaine où cette production théorique aurait pu être utile, et où en fait elle est pratiquement inexistante, est la réflexion sur les critères d'organisation optimale des réseaux d'APT en charge de la promotion d'un ensemble de territoires associés, par exemple dans le cadre d'un même pays : mise en commun de certains moyens et de certaines informations, mise en œuvre de politique de promotion complémentaires et coordonnées. Cependant, on voit mal les dirigeants de ces agences et leurs mandants accepter d'aliéner une partie de leur autonomie, de leurs moyens et renoncer à certains de leurs objectifs ou instruments d'action sur la base d'un rapport universitaire.

⁴¹ On propose également en annexe 2 une description plus générale des nouveaux besoins en information nés de la globalisation.

Figure 2.6
 Une représentation simplifiée du « marché » des projets d'investissements internationaux

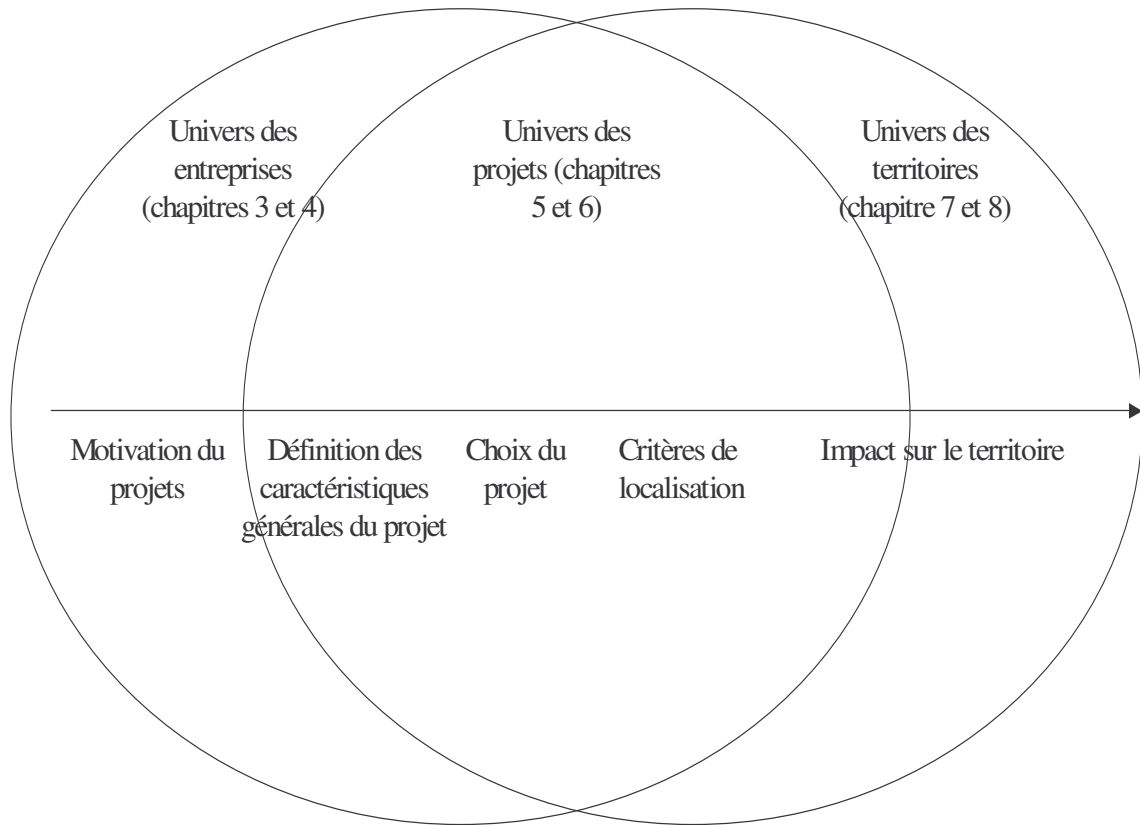


3331. Partie « demande » : connaître le client et ses projets

- *Connaître le client, ses stratégies, ses orientations actuelles.* L'objectif est d'identifier les groupes ou entreprises investisseurs potentiels, de connaître leurs dirigeants, de disposer de moyens d'information et d'analyse sur leurs stratégies, leurs difficultés, leurs moyens et leurs projets globaux, leur vision des perspectives d'investissement international, des modalités choisies, des critères de choix, de la position relative des différents pays d'accueil potentiels vis-à-vis de ces critères. Ces études peuvent évidemment être déclinées par secteurs, zones géographiques d'origine ou type d'entreprises (taille, degré d'internationalisation...).

- *Identifier rapidement les projets nouveaux.* L'objectif est de disposer rapidement d'informations ou d'indices fiables sur le développement par les investisseurs de nouveaux projets (déjà formalisés ou simplement en gestation) de manière à pouvoir rapidement intervenir auprès d'eux.

Figure 2.7
Le projet : trait d'union entre l'entreprise et le territoire



3332. Partie « offre » : connaître l'offre territoriale, ses forces, ses faiblesses

- *Connaître le positionnement de l'offre par rapport aux besoins globaux des investisseurs.* Connaissant les principaux critères de localisation retenus par les investisseurs, il s'agit de déterminer, pour chacun d'entre eux, la position compétitive de notre territoire. Cela suppose la confection d'une large gamme d'indicateurs comparatifs internationaux, sous différentes formes : comparaison sur des données agrégées du type "World competitiveness report" ; comparaison analytique plus détaillée pour un type de critère particulier (par exemple, coûts régionaux pour différents types de main-d'œuvre dans les différentes régions d'Europe) ; enfin, monographies sectorielles ou fonctionnelles associant comparaisons quantitatives et analyses plus qualitatives (ex : étude comparative de l'offre immobilière de bureau entre Paris, Londres, Bruxelles...)

- *Connaître le positionnement de l'offre sur des marchés particulier.* Les critères de choix utilisés par les entreprises varient selon les projets d'investissements. En conséquence, un territoire bien doté pour l'accueil d'un certain type de projet sera par contre moins bien placé pour d'autres catégories. Les facteurs qui peuvent contribuer à cette plus ou moins grande compétitivité sectorielle ou fonctionnelle peuvent tenir à de nombreux éléments. Il importe de

mettre au point des méthodes de diagnostic permettant d'établir, pour un territoire donné (pays, région, ville, district, etc.) : 1) le type d'investissement pour lequel ce territoire est le mieux placé dans la compétition internationale ; 2) les initiatives permettant de renforcer la compétitivité de l'offre territoriale et 3) éventuellement, les impacts différenciés des différents types d'investissements de manière à identifier ceux dont l'impact potentiel est le plus favorable.

- *Construire des outils d'aide à la décision pour évaluer la position compétitive du ou des sites en concurrence.* Lors des négociations avec l'investisseur, il peut s'avérer utile de disposer d'un outil de calcul de type « business plan » permettant de simuler l'impact de telle ou telle variante, incertitude, disposition fiscale et réglementaire sur les conditions de rentabilité du projet.

- *Recenser l'offre de sites.* Ceci suppose des outils de mise en commun des informations sur les sites existants, leur caractéristiques technico-économique, et la mise en place d'un processus transparent de sélection de ces sites pour faire des propositions aux investisseurs potentiels.

3333. Partie « projets » : porter un diagnostic sur les performances des territoires.

- *Analyser l'évolution passée et la situation présente du marché.* Il faut pour cela disposer d'outils de mesure permettant de déterminer l'évolution du nombre et de l'importance des projets internationalement mobiles, au total et par sous-catégorie (secteurs, pays d'origine...) et leur évolution au cours du temps. Autour d'un outil central constitué d'une base de données projets, des monographies par sous-marché pourraient être réalisées

- *Disposer d'outils prospectifs pour évaluer l'évolution possible des marchés :* réalisation d'études prospectives sur les perspectives de développement des différents marchés de l'investissement.

- *Évaluer les performances du territoire en termes de part de marché.* L'utilisation de bases de données sur les projets (telles que décrites au chapitre 6) pourrait permettre de déterminer systématiquement la part de marché de la France (ou d'une région française) et son évolution au cours du temps.

- *Disposer d'outils d'évaluation de l'impact des projets sur les territoires d'accueil,* en termes d'emplois et d'activité, de transferts de technologies et de savoir-faire, etc.

3334. Quelques éléments de conclusion

Le développement des flux d'investissements internationalement mobiles a fait apparaître de nouvelles formes de concurrence entre territoires pour l'accueil de ces projets. Aussi des organismes de promotion spécialisés ont été mis en place (notamment sous l'impulsion des collectivités locales et des pouvoirs publics nationaux) pour assurer la promotion des territoires auprès des investisseurs, de manière à les inciter à s'y implanter ou à y accroître leurs activités, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs locaux de développement.

Pour fonctionner convenablement, ces APT ont besoin de disposer d'information et d'analyse de type nouveau par rapport à ceux qui sont habituellement fournis par les systèmes statistiques publics. La nature internationale des entreprises, leur diversité, la variété des

projets en cause, la difficulté à réunir des informations sur les territoires et même à définir exactement les termes de la concurrence nouvelle auxquels ils sont confrontés, constitue un défi énorme pour ces APT.

Or, elles ne sont bien outillées, ni théoriquement, ni sur le plan des moyens d'étude et d'information dont elles disposent, pour affronter ce défi. Le résultat, c'est qu'elles ne disposent pas des informations sur le marché, sur leurs concurrents, voire sur les caractéristiques de leur propre territoire, leur permettant à la fois d'éclairer leur stratégie et de fournir à leurs clients une information satisfaisante.

Cette situation est préoccupante, car, s'ajoutant à d'autres éléments – et notamment la prolifération incontrôlée des APT à tous les niveaux territoriaux – elle risque de discréditer à terme ces agences auprès des entreprises investisseuses, qui pourront être amenées à renoncer à faire appel à elles pour se tourner vers les sociétés privées de consultance en implantation, qui sont naturellement amenées à développer une offre de service similaire à celle des APT, mais infiniment plus efficace aux yeux des entreprises car 1) reposant sur des moyens plus puissants et 2) tournée vers les besoins des entreprises et non vers la promotion des territoires.

Il est donc nécessaire pour les APT de se doter d'ORAI de qualité, adaptés à leurs besoins spécifiques. Les chapitre suivants seront consacrés à l'analyse de certaines avancées réalisées par l'auteur en ce domaine dans trois champs principaux : les investisseurs, les projets et l'offre territoriale.

