

Le concept d'attractivité en Union monétaire

Lorsque Colbert invitait en France des techniciens étrangers pour renforcer l'industrie manufacturière, ou lorsqu'il instituait l'Académie des Sciences ¹, il avait déjà pour objectif de répondre aux enjeux d'une forme nouvelle de mondialisation et de promouvoir une économie fondée sur l'innovation et la connaissance. S'interroger sur les moyens de renforcer l'attractivité du territoire français n'est donc pas une préoccupation nouvelle.

Le regain d'intérêt pour cette question, reflété dans la multiplication des rapports qui y sont consacrés — Rapports « Lavenir » (2001), « Charzat » (2001), du Conseil économique et social (2003) et du Conseil d'analyse économique (2003) — coïncide avec la mise en place de l'Union monétaire.

Dans ce contexte où les ajustements de change ne peuvent plus intervenir, la question de l'intérêt et des limites du concept d'attractivité pour formuler les politiques économiques se pose en termes nouveaux. Cette étude a pour objet de proposer des éléments de réponse en précisant ce que l'on peut entendre par « attractivité », et en présentant le cadre d'analyse sous-jacent. On évaluera in fine les quelques implications possibles pour la conduite des politiques économiques.

François MOURIAUX

*Direction des Études économiques et de la Recherche
Service d'Études sur les politiques monétaire et financière*

¹ Cf., en annexe, « Le Colbertisme, une première expérimentation des politiques d'attractivité ? »

1. Comment définir l'attractivité ?

1.1. L'attractivité dans les rapports officiels

Depuis trois ans, plusieurs rapports abordant la question de l'attractivité de notre économie ont été publiés à la demande des pouvoirs publics français.

Ces rapports (annexe 1, références) s'inscrivent dans une double filiation : celle, remontant au début des années quatre-vingt-dix, des travaux du Commissariat général au Plan sur les enjeux du marché unique et de la mondialisation pour l'économie française² et celle, plus récente, du Rapport « Marini » (1999) sur la compétitivité fiscale.

Ces rapports insistent sur les dimensions multiples de l'attractivité. Ainsi, le « rapport sur l'attractivité du territoire français » — Rapport « Charzat » — indique que les fondements de l'attractivité sont constitués :

- du territoire, de la qualité des hommes et des femmes, de la qualité de vie (« les atouts ») ;
- de la recherche-développement et de la formation professionnelle (« les positions à assurer ») ;
- de la fiscalité et de l'environnement juridique et social (« les faiblesses »).

Il est à remarquer que le concept « d'attractivité » côtoie dans ces rapports d'autres termes, notamment celui de compétitivité³. On peut dégager de ces rapports des définitions générales et implicites de l'attractivité, mais pas de définition précise et partagée par tous. L'avis du Conseil économique et social du 23 janvier 2003 intègre *de facto*, dans son introduction, la définition suivante :

« (...) Depuis plusieurs années, des appréciations sensiblement divergentes sont régulièrement émises sur *la capacité de la France à conserver sur son territoire les entreprises nationales et étrangères qui y sont installées ou à attirer les investisseurs étrangers afin qu'ils contribuent à la croissance et à l'emploi dans notre pays* » (introduction, paragraphe 2). Dans ce cadre les politiques d'attractivité visent à agir sur les « (...) *conditions dans lesquelles se déroule cette compétition internationale pour l'implantation et le contrôle des activités productives...* ».

² Exemple : « France, le choix de la performance globale » — Rapport de la Commission Compétitivité française présidée par Jean Gandois — décembre 1992

³ Le *Dictionnaire des sciences économiques* (PUF, 2001) donne la définition suivante : « la compétitivité est la capacité d'une entreprise, d'une région ou d'une nation à conserver ou à améliorer sa position face à la concurrence des autres unités économiques comparables. La notion de compétitivité est, le plus souvent, vue sous l'angle de la nation et associée à la concurrence internationale. Elle est alors définie, de façon plus précise, comme son aptitude à produire des biens et des services qui satisfont au test de la concurrence sur les marchés internationaux et à augmenter de façon durable le niveau de vie de la population ». Selon une conception plus étroite, la compétitivité est l'aptitude à bénéficier de gains relatifs en termes de coûts unitaires de production. La définition large de la compétitivité converge vers les définitions de l'attractivité retenues dans les rapports mentionnés ci-dessus.

En outre, attirer et retenir des entreprises sur un territoire donné est associé à des objectifs intermédiaires, les plus fréquemment cités étant le renforcement de la « compétitivité »⁴, le développement des secteurs de hautes technologies⁵ et la recherche d'une meilleure spécialisation internationale, sur des activités à haute valeur ajoutée⁶.

Ces différents objectifs se recoupent, au moins en partie (cf. encadré 1), mais ils recouvrent une gamme tellement variée d'actions publiques qu'il est difficile d'en extraire un fil conducteur. Pour dégager un tel fil conducteur, une définition plus précise de l'attractivité constitue une étape préalable.

1.2. L'attractivité définie d'un point de vue statistique : capacité à attirer et retenir les entreprises sur le territoire national

Cœuré et Rabaud (2003) définissent l'attractivité comme « *la capacité d'un pays à attirer et retenir les entreprises* ». Cette définition est appropriée pour mener une réflexion sur les informations statistiques nécessaires pour évaluer l'attractivité de la France, mais les auteurs reconnaissent qu'elle intègre mal une autre dimension de l'attractivité, la mobilité des hommes.

1.3. L'attractivité définie comme l'aptitude à retenir et attirer la main-d'œuvre hautement qualifiée

Pour préciser la définition de l'attractivité, il convient de se référer à deux cadres d'analyse complémentaires : la nouvelle géographie économique⁷ et l'économie industrielle.

La « nouvelle géographie économique » vise à expliquer les choix de localisation des activités. Dans une économie globalisée — c'est-à-dire fondée sur l'échange généralisé des biens et services et la mobilité des hommes —, la localisation des activités n'est que partiellement dépendante de la dotation initiale en facteurs de production. Elle est également conditionnée par des effets d'agglomération (cf. encadré 2). L'intérêt de cette approche est qu'elle prend en compte la dissociation croissante entre ce qui a trait à la compétitivité des territoires et ce qui concerne celle des entreprises, et évite ainsi un écueil possible des approches de l'économie industrielle.

⁴ Cf. Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE)

⁵ Cf. par exemple, Rapport Charzat, chapitre 2.1 : « renforcer l'effort de recherche et développement » et rapport du CAE, chap. VI « La compétition est technologique »

⁶ Cf. par exemple rapport du CAE, chapitre V, pour l'analyse de la problématique de la spécialisation sur les services à faible valeur ajoutée

⁷ Nous retenons ce terme par traduction de *New Economic Geography*, terme employé dans les revues américaines qui sont à l'origine de ce courant de pensée — tout en reconnaissant à l'école géographique allemande la paternité des concepts fondateurs. Certaines publications françaises — notamment *Économie et Statistique* — ont opté pour l'expression « nouvelle économie géographique ».

Encadré 1

Quelques remarques sur le terme « haute valeur ajoutée »

En comptabilité, la valeur ajoutée (VA) se calcule par différence entre la production et les consommations intermédiaires. Les consommations intermédiaires sont constituées principalement par les intrants de production (matières premières, autres achats et charges externes, y compris frais de sous-traitance, mais hors frais de personnel mis à disposition et hors loyers de crédit-bail, charges qui se rattachent aux frais de personnel et aux frais financiers, respectivement).

La valeur ajoutée exprime l'apport spécifique de l'entreprise dans le processus de production et de distribution d'un bien, apport qui dépend étroitement de l'importance et de la qualification des moyens en personnel et des équipements mis en œuvre.

On peut écrire les relations comptables suivantes :

$Valeur\ ajoutée/effectif = valeur\ ajoutée/\text{équipement productif} * \text{équipement productif}/effectif$

$Valeur\ ajoutée/chiffre\ d'affaires = valeur\ ajoutée/effectifs * effectifs/chiffre\ d'affaires$

Le « rendement apparent » de la main-d'œuvre (VA/Effectifs) dépend de l'intensité capitalistique (VA/Équipement productif), c'est-à-dire du choix d'une certaine combinaison productive. Des industries traditionnelles peuvent donc dégager des taux élevés de valeur ajoutée (VA/Chiffre d'affaires), sans que le contenu technologique ou le degré de qualification de la main-d'œuvre soit très élevé — et inversement.

À titre indicatif, le taux de valeur ajoutée ressort à fin 2002 à :

24,5 % pour l'ensemble de l'industrie manufacturière (échantillon de la Centrale de bilans de la Banque de France),

22,3 % pour les industries agro-alimentaires,

12,4 % pour l'industrie automobile,

36,7 % pour l'industrie des biens d'équipement,

33,5 % pour l'industrie des biens de consommation (dont 27 % pour le sous-secteur « fabrication de vêtements textiles »),

33,4 % pour l'industrie des biens intermédiaires.

On peut ainsi noter que le taux de valeur ajoutée de l'industrie automobile, secteur innovant et mettant en œuvre des processus de production complexes, est sensiblement plus faible que celui de la confection textile. Le taux de valeur ajoutée du secteur des biens d'équipement — incluant l'industrie aéronautique, les équipementiers de la filière nucléaire, les fabricants de semi-conducteurs... — est à peine supérieur à celui de l'industrie des biens intermédiaires — où figurent la chimie de base, les matériaux de construction...

Deux conclusions doivent en être tirées : d'un côté, des secteurs en apparence « traditionnels » au regard de leur taux de valeur ajoutée peuvent être générateurs d'innovations technologiques importantes. Ainsi une réflexion sur l'attractivité ne doit pas se cantonner, par exemple, au sort des technologies de l'information et de la communication ou des biotechnologies. D'un autre côté, les concepts de « valeur ajoutée », de « taux de valeur ajoutée » et de « rendement apparent de la main-d'œuvre » sont réducteurs. Il est préférable de retenir la notion, certes plus qualitative, d'activités à contenu élevé en travail qualifié, pour repérer les secteurs d'activité — et, au sein de ces secteurs, les fonctions — les plus susceptibles d'élever le potentiel de croissance et la capacité d'innovation de l'économie.

Encadré 2

La « nouvelle géographie économique »

La théorie de la localisation des industries a été renouvelée par Johanson (1977)¹ puis Krugman au début des années quatre-vingt-dix². Elle se fonde sur l'idée que les choix d'implantation résultent de deux catégories de forces antagonistes :

- les forces d'agglomération, qui encouragent les entreprises à se concentrer géographiquement pour bénéficier d'économies d'échelle et externes. Parmi celles-ci, l'existence d'une zone à pouvoir d'achat élevé (effet débouché) est un facteur important qui avait été mis en évidence par Harris dès 1958³ ;
- des forces de dispersion, qui favorisent la dissémination des activités compte tenu des contraintes de disponibilité des ressources naturelles et de la fixité de certains facteurs de production.

L'école de la nouvelle géographie économique permet à la fois de mieux comprendre le rôle de facteurs hors prix dans la compétitivité d'une nation et de rendre compte de situations où un ou plusieurs secteur(s) d'activité(s) réparti(s) auparavant entre plusieurs économies se concentrent dans une seule.

¹ Johanson J. et Vahlne J.E. (1977) : « The internationalization process of the firm – A model of knowledge development and increasing foreign market commitment », *Journal of International Business Studies*, volume 8
² Krugman P. (1991) : « Increasing returns and economic geography », *Journal of Political Economy*, 99(3)
³ Harris C.D. (1958) : « The market as a factor in the localization on industry in the United States », *Annals of the Association of American Geographers*.

L'économie industrielle explique, elle, les modes d'organisation et de développement des entreprises. Elle apporte un éclairage complémentaire pour comprendre les choix de localisation, dans la mesure où les ressorts de la compétitivité d'une entreprise ne sont pas liés uniquement aux caractéristiques de son territoire d'élection, mais dépendent aussi de caractéristiques spécifiques. Cette approche permet d'éviter un écueil possible de la nouvelle géographie économique, qui serait de négliger le rôle de ces choix stratégiques spécifiques. En outre, l'économie industrielle permet d'avancer certaines prédictions sur les formes d'agglomération — qui peuvent être plutôt intersectorielles (*clusters*), ou plutôt intra-sectorielles. Par exemple, selon que l'entreprise fonde sa stratégie sur la compétitivité technologique ou sur des effets de filière qui permettent de dégager des économies d'échelle — tels que la mise en commun d'une fonction —, ses choix de localisation ne sont pas nécessairement les mêmes. Évaluation de la compétitivité technologique et analyse des liaisons inter-industrielles constituent les apports majeurs de l'économie industrielle à l'étude de l'attractivité.

Le rapprochement des cadres d'analyse de la nouvelle géographie économique et de l'économie industrielle conduit à remarquer qu'il y a trois dimensions principales à considérer : le territoire, l'entreprise, et les hommes. Le facteur humain — notamment la présence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée — paraît jouer un rôle particulièrement structurant dans l'une et l'autre approches, au travers des effets suivants.

- Les activités de conception et les centres de décision sont étroitement liées à la disponibilité de ce type de compétences et sont le fondement d'une économie innovante et entreprenante.

- Une densité élevée de hautes qualifications représente un pouvoir d'achat élevé⁸, notamment en activités de services qui sont intensives en main-d'œuvre.
- Le développement des emplois hautement qualifiés contribue à maintenir localement, voire à développer, les emplois moins qualifiés.
- Les politiques visant à renforcer l'attractivité de la France pour les activités à contenu élevé en travail très qualifié présentent davantage de chances d'être trans-sectorielles, ce qui évite l'écueil de politiques concentrées sur certains secteurs. En effet, il reste à démontrer qu'une économie concentrée à un moment donné sur des secteurs jugés « porteurs », « de haute technologie », « de haute valeur ajoutée », sera celle qui, sur longue période, bénéficiera du meilleur taux d'emploi et de la plus forte croissance. Des activités qui occupent une position faible ou médiane en termes de contenu technologique et de potentiel de croissance peuvent fournir un socle diversifié dont la proximité et l'interaction sont nécessaires au développement de fonctions complexes et innovantes.
- Les logiques de territoire ne coïncident pas nécessairement avec les logiques d'entreprise. Par exemple, un plan d'urbanisme ou une réglementation sur les nuisances sonores apportent des contraintes aux entreprises ; inversement, des fermetures d'usine impliquent des pertes d'emploi et des pertes fiscales pour les territoires ; pour autant de telles « logiques » conditionnent leur développement durable. Attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée ne soulève pas la question de tels arbitrages, il s'agit d'un objectif susceptible de satisfaire simultanément logiques de territoire et logiques d'entreprise.

Compte tenu de ces éléments, cette étude propose de définir l'attractivité d'un territoire comme *la capacité à y attirer et y retenir les activités à contenu élevé en travail très qualifié*.

2. Le cadre d'analyse sous-jacent au concept d'attractivité

2.1. L'équilibre entre forces d'agglomération et de dispersion est instable

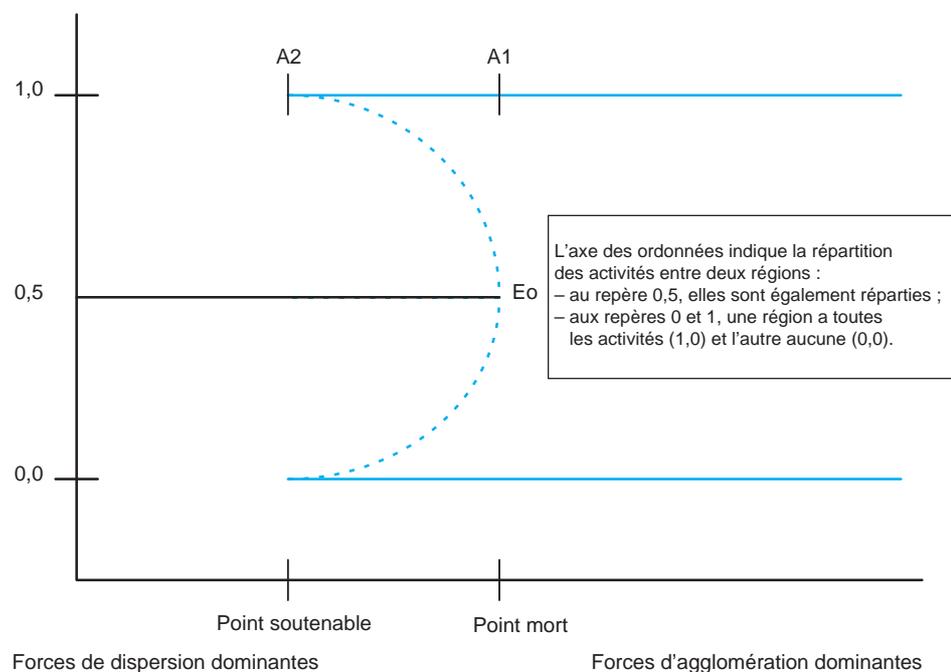
Dans le modèle explicatif de la dynamique d'agglomération, on observe l'existence d'un point d'équilibre fragile. Un effet « marché domestique » permet généralement d'ancrer les capacités de production des firmes dans une économie donnée. En cas de choc, et pour un niveau donné de coûts d'échange, l'activité industrielle se déplace d'un marché à l'autre. Chaque déplacement augmente la diversité offerte et le pouvoir d'achat distribué sur le marché qui accueille les nouvelles localisations, d'où un effet auto-entretenu d'attraction. Puis, en raison d'effets d'engorgement, vient un moment où l'attractivité relative de l'économie en expansion diminue, ce qui évite un basculement total des capacités de production d'un pays à l'autre.

⁸ Cf. « paradoxe de Kaldor » : cet auteur a montré que les pays les plus compétitifs étaient généralement ceux présentant les coûts unitaires relatifs du travail les plus élevés.

Cependant, ces forces ne sont pas suffisantes pour garantir le développement harmonieux d'une zone économique intégrée comme l'est la zone euro :

- d'une part, ces dynamiques d'agglomération engendrent une volatilité régionale des conditions économiques — en termes d'emploi, de taux d'utilisation des infrastructures, d'évolution de l'assiette fiscale, de variation de prix d'actifs... — qui sont susceptibles d'affecter le bien-être général, même si ces « volatilités » ne sont perceptibles qu'avec un recul de quelques années ;
- d'autre part, les équilibres entre forces centripètes et centrifuges peuvent être multiples (cf. schéma ci-dessous).

Équilibres multiples de localisation (« diagramme Tomahawk »)



Lecture : Cette représentation graphique met en évidence une zone d'équilibres multiples entre le point soutenable et le point mort. Si une région R se situe sur le trait correspondant au repère 1,0 (initialement en A1), cela signifie qu'elle bénéficie d'une concentration des activités et d'une dynamique d'agglomération auto-entretenu. Une évolution des coûts d'échange et/ou du degré d'ouverture ne peut rompre l'équilibre que si cette évolution parvient à diminuer les forces d'agglomération jusqu'au point soutenable (à gauche de A2). On peut alors obtenir un nouvel équilibre stable de la répartition des activités, plusieurs régions tirant parti de dynamiques d'agglomération (à gauche de E0). On parle d'équilibres multiples puisque pour un même équilibre entre forces d'agglomération et de dispersion, les activités peuvent être concentrées dans une région (A1) ou réparties (E0) selon les évolutions antérieures. Pour revenir à l'équilibre initial, il faudra en revanche que la région R « attende » que l'équilibre agglomération/dispersion parvienne au point mort (E0). La courbe en pointillés schématise le sentier de transition des activités d'une région à l'autre. Ce graphique met également en évidence l'aspect discontinu de ces évolutions, une faible variation de l'équilibre agglomération/dispersion pouvant provoquer un basculement des activités d'une zone à une autre.

Sources : Fujita, Krugman, Venables (1999) : « The spatial economy », chapitre 1, annexe A (diagramme Tomahawk)

3. Les travaux empiriques confirment l'existence de dynamiques d'agglomération

Qu'en est-il dans la réalité de cette dialectique agglomération – dispersion ? En la matière, les travaux empiriques confirment la validité du cadre d'analyse, tout en dégageant des résultats nuancés, ne permettant pas de prédire le modèle qui pourrait prévaloir dans l'Europe de demain.

En appliquant son analyse à vingt pays de l'OCDE, Redding (2002) évalue dans quelle mesure les structures économiques — *specialization patterns* – évoluent dans le temps. Il conduit son analyse à partir de 1970 et conclut que, sur le moyen terme, on ne peut mettre en évidence d'accroissement dans les degrés de spécialisation des pays. Cependant, les résultats de l'étude sont influencés, dans le cas des pays européens, par la période avant 1992 et les données traitées dans son étude ne peuvent encore pleinement retracer l'accélération de l'intégration économique et financière en Europe⁹. À cet égard, un rapport publié en avril 2000 pour la Commission européenne¹⁰ donne les principaux résultats suivants :

- la structure industrielle de la plupart des pays européens a convergé significativement au cours des années soixante-dix, mais cette tendance s'est inversée au début des années quatre-vingt, au fur et à mesure que la spécialisation de ces diverses économies devenait plus marquée ;
- ce mouvement a concerné, à des degrés divers, tous les pays de l'Union et la plupart des secteurs ;
- d'une manière générale, les secteurs à faible croissance et forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée ont connu une forte concentration spatiale. Au contraire, la moitié des secteurs initialement concentrés au plan géographique ont marqué une tendance à la dispersion. Il s'est agi particulièrement des industries à contenu technologique et taux de croissance intermédiaires à élevés. Ce mouvement s'est effectué des pays du centre de l'Europe vers les pays de la périphérie. Ce résultat permet de conclure que des facteurs exogènes, modifiant les coûts de transport notamment, mais également les pouvoirs d'achat des zones géographiques, influencent les dynamiques d'agglomération/dispersion.

⁹ Redding (S.) (2002) : « *Specialization dynamics* », *Journal of International Economics*, 58

¹⁰ Midelfart-Knarvik, Overman, Redding et Venables (avril 2000) : « *The location of European industry* », rapport pour la Direction générale des Affaires économiques et financières, Commission européenne.

3.1. Des forces d'agglomération sous-jacentes peuvent être identifiées

Mener une réflexion sur les axes qu'une politique d'attractivité devrait poursuivre conduit à identifier les forces sous-jacentes à la dialectique agglomération-dispersion. Dans le rapport précité de la Commission européenne ¹¹, une analyse économétrique permet de dégager certains facteurs dont le rôle dans les choix de localisation semble se renforcer. Il s'agit de la dotation relative en main-d'œuvre qualifiée et en personnel scientifique et de l'importance des secteurs industriels fortement utilisateurs de biens intermédiaires. En revanche, les secteurs bénéficiant de gains d'échelle élevés apparaissent moins sensibles aux forces d'agglomération.

Ces résultats sont conformes aux prédictions de la nouvelle géographie économique, récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Forces centripètes (facteurs d'agglomération)	Forces centrifuges (facteurs de dispersion)
Interdépendances	Facteurs non mobiles
Marchés profonds	Marché immobilier profond, réseau de transport
Diffusion de compétences et phénomènes assimilés	Saturation des infrastructures et autres déséconomies externes
Économies externes	

Sources : Fujita *et alii* (1999), « The spatial economy », MIT Press

Au vu des résultats, il semble que ce soit essentiellement au titre de sa fonction de régulateur que l'État développe une politique industrielle pour agir sur ces forces ¹² — dans la mesure où il n'y a pas coïncidence entre les « logiques d'entreprise » et les « logiques de territoire » — tout en pouvant conserver une fonction plus entrepreneuriale pour ce qui concerne la génération de certaines ressources communes (potentiel scientifique, infrastructures). Le thème de la recherche-développement met particulièrement bien en exergue l'intérêt d'une formulation des politiques publiques en fonction d'un objectif d'attractivité précisément défini. En ce domaine, les travaux empiriques soulignent la complexité du jeu des facteurs de localisation (cf. encadré 3).

¹¹ Midelfart-Knarvik *et alii* (2000)

Encadré 3

**« Attractivité » et formulation des politiques de Recherche et développement
— enseignements tirés d'une sélection d'études empiriques —**

Houdayer et Fontane ¹ ont conduit une vaste étude empirique sur les facteurs de localisation des activités de recherche et développement. À partir d'une revue complète de littérature, ils dégagent six ensembles de variables : légales et réglementaires, culturelles, de communication, liées aux avantages comparatifs (disponibilité des compétences...), concurrentielles (taille des débouchés locaux...), internes à l'entreprise. Ils concluent que le choix de localisation des activités de R&D dépend de tous les niveaux fonctionnels de l'entreprise (production, fonction commerciale ...) et pas seulement des paramètres propres aux activités de recherche-développement.

Agrawal ² constate que la présence sur une même zone géographique de laboratoires de recherche, d'universités et d'entreprises de secteurs innovants ne débouche pas forcément sur des dynamiques d'agrégation, définies par l'auteur comme une représentation sectorielle au-dessus de la moyenne. En revanche, ces dynamiques d'intégration sont plus nettement perceptibles en cas de présence d'un ou plusieurs acteurs majeurs — anchor tenant hypothesis.

S'agissant des investissements directs, Blomstrom et Kokko ³ défendent l'idée que la diffusion de l'innovation technologique, qui est la retombée attendue des investissements directs, est loin d'être automatique. Ils déconseillent des politiques visant à inciter l'investissement étranger pour ce motif. Selon eux, la diffusion de l'innovation technologique ne peut se faire que si les entreprises « agglomérées » disposent des ressources pour l'assimiler. Ils recommandent que les subventions à l'investissement direct prennent en compte cette dimension, en favorisant les structures d'apprentissage dans les entreprises pouvant potentiellement bénéficier de telles retombées. Cette conclusion est cohérente avec l'observation empirique de pôles tels que Sophia Antipolis, Vallée de l'Arve (décolletage) ou bassin d'Oyonnax (plasturgie) en France, où la diffusion des technologies s'explique par l'existence de structures mutualisant certains domaines de recherche et co-finançant la formation professionnelle appliquée.

¹ Houdayer (P.), Fontaine (F.) (2002) : « Facteurs de localisation internationale des activités de Recherche-Développement : validation empirique », Caor, École des Mines de Paris.

² Agrawal (A.), Cockburn (I.) (Septembre 2002) : « University research, industrial R&D, and the anchor-tenant hypothesis », NBER Working Paper 9212.

³ Blomstrom (M.), Kokko (A.) (février 2003) : « The economics of foreign direct investment incentives », CEPR.

Il importe de dégager les implications de ces résultats pour les politiques économiques, notamment dans la zone euro.

4. Implications du concept pour la formulation des politiques économiques

4.1. De possibles implications pour la conduite de la politique monétaire

La politique monétaire apporte une contribution globale à l'attractivité d'un territoire, dans la mesure où la stabilité des prix est une condition nécessaire, quoique non suffisante, du développement économique. Au-delà de ce constat, il convient de voir en quoi la recherche d'attractivité d'un pays ou d'une zone économique peut avoir des implications pour l'action des banques centrales.

- La tendance à une spécialisation accrue — que les politiques d'attractivité peuvent favoriser — pourrait peut-être conduire à une moindre corrélation des cycles économiques au sein de la zone euro. En elle-même, cette moindre corrélation ne mettrait pas en cause l'efficacité de la politique monétaire, qui est conduite au niveau de la zone. Elle serait cependant susceptible de rendre plus complexe l'analyse du positionnement de l'économie de l'Union monétaire dans le cycle économique et la mesure de l'écart de production, qui sont des variables utiles pour évaluer les tensions inflationnistes. Elle pourrait également rendre l'explication de la politique monétaire plus délicate, puisque les conditions monétaires, appropriées à la situation globale de la zone, pourraient apparaître trop larges ou trop restrictives pour certaines économies considérées isolément. La relation de proximité entre les banques centrales nationales et les forces vives des différentes économies au sein de l'Eurosystème est un atout pour répondre efficacement à cet enjeu.
- La montée en puissance de régions économiques plus spécialisées, générant des économies d'échelle et des externalités positives telles qu'un accroissement de l'innovation, devrait engendrer une augmentation du potentiel de croissance non inflationniste qui constitue, pour l'action des banques centrales, un indicateur important.
- Une autre implication possible d'une politique d'attractivité réussie serait un accroissement des entrées de capitaux, notamment des investissements directs, stimulés par une perception positive des conditions d'implantation et de développement, facteur qui jouerait dans le sens d'une appréciation du taux de change de l'euro.

4.2. De possibles implications sur les canaux de transmission de la politique monétaire

De manière schématique, les modifications de taux directeurs de la banque centrale se propagent dans l'économie assez rapidement *via* les marchés de taux, et avec des délais *via* le crédit bancaire, le taux de change et les autres marchés d'actifs, notamment le marché des actions et le marché immobilier. La mise en œuvre de politiques d'attractivité est susceptible d'influencer les canaux de transmission de la politique monétaire par de multiples effets.

Dans un premier temps, les politiques d'attractivité pourraient favoriser l'implantation d'entreprises innovantes, dont le financement repose au départ sur les apports en capital risque. L'offre de capital risque est davantage sensible aux anticipations de croissance qu'au taux d'intérêt, et l'expérience passée montre qu'elle a tendance à être pro-cyclique, c'est-à-dire à devenir plus abondante en phase ascendante de cycle. Le développement d'une économie fondée sur la création d'entreprises innovantes peut donc s'accompagner, dans un premier temps, d'un affaiblissement des canaux du taux d'intérêt et du crédit. Cet affaiblissement pourrait être compensé par le lancement de nouveaux investissements d'infrastructures dont le financement est, lui, sensible au taux d'intérêt et à l'offre de crédit.

Dans un deuxième temps, à mesure que la structure de financement des entreprises nouvellement créées se rapprocherait de celle des autres, ces effets disparaîtraient. En outre, les mesures d'attractivité tournées vers les hautes qualifications pourraient favoriser l'élargissement de la part des ménages à forte capacité d'épargne, qui peuvent être plus sensibles aux « effets de richesse » liant les comportements de dépense en partie aux fluctuations des prix d'actifs. En outre la constitution de pôles économiques concentrant des activités fortement interdépendantes pourrait faciliter la diffusion des changements de taux d'intérêt. Ces facteurs iraient alors dans le sens d'un renforcement des canaux de transmission de la politique monétaire, mais il est difficile d'en préjuger l'ampleur.

4.3. Attractivité et compétitivité fiscale

Un point commun des rapports émettant des propositions pour renforcer l'attractivité est de mettre l'accent sur la compétitivité fiscale. Sont évoqués à la fois le niveau et le degré de complexité de ces politiques.

Il convient d'examiner les dynamiques de dispersion/agglomération dans ce contexte. Il existe, on l'a vu, une situation d'équilibre instable qui peut être rompue en cas de choc exogène : si un gouvernement — parce qu'il dispose d'une situation budgétaire de départ équilibrée ou en excédent — engage une politique d'allègements fiscaux, l'équilibre de la répartition des secteurs entre pays peut être durablement modifié, les facteurs de production s'installant là où la fiscalité est la plus attractive, toutes choses égales par ailleurs. Une fois les synergies d'agglomération dégagées, même si les autres pays tentent d'aligner leur fiscalité, un retour à la situation antérieure ne sera pas obtenu, le pays ayant déclenché le choc initial bénéficiant d'une « rente fiscale d'agglomération ». Des cadres d'analyse élaborés ont été conçus pour tenir compte de l'influence de paramètres tels que le degré d'ouverture de l'économie, la taille relative des économies, la part relative des facteurs de production mobiles et fixes dans l'économie (Baldwin et *alii*, *op. cit.*). Il apparaît qu'il existe une sensibilité de la base fiscale d'autant plus forte que le taux d'ouverture de l'économie est élevé ; qu'en présence de dynamiques d'agglomération, la relation est non-linéaire, c'est-à-dire qu'un pays non compétitif fiscalement peut subir une détérioration brutale et irréversible de sa base fiscale, reflétant la délocalisation de capital productif ; qu'il existe, en revanche, un « avantage aux grands pays » dans la mesure où ces derniers bénéficient de « rentes fiscales d'agglomération »¹² leur permettant de conserver un degré de liberté dans la fixation des taux d'imposition.

¹² Voir notamment : Andersson (F.) et Forslid (R.) (août 1999) : « *Tax competition and economic geography* », CEPR 2220 et Baldwin (R.) et Krugman (P.) (2004) : « *Agglomeration, integration and tax harmonization* », *European Economic Review*, 48.

Dans le cas de la zone euro, l'enjeu de la compétitivité fiscale est important, et, à ce titre, l'existence du Pacte de stabilité et de croissance est d'une grande utilité. Il encourage les pays membres de l'Union monétaire à inscrire leur action dans un cadre pluriannuel, à réduire les déficits structurels et à améliorer la qualité des dépenses publiques. Ces actions permettent d'assurer la crédibilité des politiques d'attractivité fiscale. Politiques d'attractivité et respect du Pacte de stabilité sont donc indissociables.

De cette analyse, on peut tirer trois conclusions :

- le concept d'attractivité apparaît particulièrement intéressant pour analyser la situation d'une économie dans un monde globalisé, c'est-à-dire caractérisé par une mobilité élevée des biens, des hommes et des capitaux ;
- ce concept ne peut être utile pour la formulation des politiques économiques que si l'on en retient une définition précise. Le choix de la définition, établi à partir des cadres d'analyse de la nouvelle géographie économique et de l'économie industrielle, conduit à mettre en avant la capacité à attirer et retenir les activités à contenu élevé en travail très qualifié ;
- formuler les politiques économiques en référence à l'impératif d'attractivité conduit à souligner l'importance que revêt pour les banques centrales l'ajustement permanent de la mesure d'indicateurs tels que la croissance potentielle ou la fonction de demande de monnaie. Pour les autorités budgétaires, l'attractivité met en lumière la question de la compétitivité fiscale ; que l'on suive ou non les conclusions des économistes mettant en avant les vertus de la concurrence fiscale, il apparaît que des politiques budgétaires saines et prudentes sont une condition nécessaire de l'attractivité.

Références

1. Rapports traitant de la question de l'attractivité du territoire français

Charzat (M.) (juillet 2001) : Rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire, dit « rapport Charzat »

Debonneuil (M.), Fontagné (L.) (mars 2003) : Rapport du Conseil d'analyse économique sur la compétitivité

Lavenir (F.), Joubert-Bombard (A.), Wendling (C.) (septembre 2000) : « L'Entreprise et l'Hexagone », dit « rapport Lavenir », ministère de l'Économie et des Finances

Ferrand (A.) (juin 2001) : « Rapport d'information relatif à l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises », Sénat

Rapport du Cercle des économistes sur l'attractivité de la France et de la Place de Paris (rédigé à la demande de Paris-Europalace, 2002)

« Fiscalité de l'épargne : la France se donne-t-elle les moyens d'être attractive ? », (janvier 2003), Thème de la Table ronde n° 2 organisée aux 12^{es} Rencontres parlementaires sur l'épargne

Avis du Conseil économique et social du 23 janvier 2003 – Réflexions sur les conditions d'une meilleure attractivité de la France

Huyghe (S.) (octobre 2003) : Rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux

2. Concept d'attractivité, nouvelle géographie économique et économie industrielle

Agrawal (A.) et Cockburn (I.) (septembre 2002) : « *University research, industrial R&D, and the anchor-tenant hypothesis* », NBER Working Paper 9212

Baldwin (R.), Forslid (R.), Martin (P.), Gianmarco (O.) et Robert-Nicoud (F.) (2002) : « *Economic geography and public policy* », Princeton university Press

Baldwin (R.) et Krugman (P.) (2004) : « *Agglomeration, integration and tax harmonization* », *European Economic Review* 48

Blomstrom (M.) et Kokko (A.) (février 2003) : « *The economics of foreign direct investment incentives* », CEPR

Cœuré (B.) et Rabaud (I.) (2003) : « Attractivité de la France : analyse, perception et mesure », *Économie et Statistique* n° 363-364-365, (voir également le commentaire publié par Madies dans la même revue)

Fujita (M.), Krugman (P.), Venables (A.J.) (1999) : « *The spatial economy* » (Cities, regions and international trade), The MIT Press

Harris (C.D) (1958) : « *The market as a factor in the localization on industry in the United States* », Annals of the Association of American Geographers

Holmes (J.) et Stevens (J.) (february 2002) : « *Geographic concentration and establishment size : Analysis in an alternative economic geography model* », Federal Reserve Bank of Minneapolis et Board of Governors of the Federal System

Houdayer (P.) et Fontaine (F.) (2002) : « Facteurs de localisation internationale des activités de Recherche-Développement : validation empirique », CAOR, École des Mines de Paris

Johanson (J.) et Vahne (J .E.) (1977) : « *The internationalization process of the firm – A model of knowledge development and increasing foreign market commitment* », *Journal of International Business Studies*, volume 8

Kenen (P.B.) (1969) : « *The optimum currency area: an eclectic view* », in Mundell (R.A.) and Swoboda (A.) (eds) : « *Monetary problems in international economy* », University of Chicago Press

Krugman (P.) (1991) : « *Increasing returns and economic geography* », *Journal of Political Economy* – 99(3)

McKinnon (R.I.) (Septembre 1963) : « *Optimum currency areas* », *American Economic Review*, volume 52

Midelfart-Knarvik, Overman, Redding et Venables (avril 2000) : « *The location of European industry* », rapport pour la Direction générale des Affaires économiques et financières, Commission européenne

Mundell (R.A.) (1961) : « *A theory of optimum currency areas* », *American Economic Review*, volume 51

Redding (S.) (2002) : « *Specialization dynamics* », *Journal of International Economics*, 58

Venables (J.) et Limao (J.) (2002) : « *Geographical disadvantage: A Heckscher-Ohlin-Von Thünen model of international specialisation* », *Journal of International Economics* (58)

Annexe

Le Colbertisme, une première expérimentation des politiques d'attractivité ?

Il est abusif de réduire le Colbertisme à l'institution de monopoles et de tarifs douaniers, mesures destinées, aux yeux de Colbert, à diminuer ce que nous appellerions aujourd'hui la prime de risque sur les investissements dans l'industrie manufacturière émergente. Colbert considérait que les manufactures devaient être financées par l'investissement privé et ne faisait appel à la cassette du roi qu'en dernier recours. Les mesures protectionnistes, reflétant l'influence des théories mercantilistes développées au XVII^e siècle par des théoriciens aussi bien anglais que français (Montchrestien), ne sont qu'un volet d'un ensemble de politiques structurelles, s'inscrivant dans un effort continu — et contrarié — d'assainissement des finances publiques, de promotion de l'initiative privée et même de développement des échanges. Colbert a, en effet, mis en œuvre un ensemble cohérent de mesures destinées à renforcer l'attractivité du territoire, en vue de diffuser les nouvelles techniques et de renforcer la compétitivité de l'économie. Il a fait recruter à prix d'or des techniciens étrangers réputés dans leur métier : verriers de Murano, fondeurs de Liège et d'Allemagne, brodeurs d'Italie... Les choix de localisation de ces compétences nouvelles ont procédé d'une démarche méthodique : Colbert a commencé par entreprendre dans toute la France une enquête sur les ressources économiques des provinces et il a mis en place un « Conseil du commerce » (1664) composé de fonctionnaires et de représentants de l'industrie manufacturière de toute la France pour débattre des orientations de ce que nous appellerions la stratégie industrielle. Ces dispositions ont permis aux techniques importées de l'étranger de prospérer, car elles étaient implantées dans les bassins d'activité les mieux susceptibles de générer des effets d'agglomération et des *clusters* (dentelle à Alençon, fonderie au Creusot, drap à Amiens...). La géographie industrielle de la France s'en est trouvée dessinée pour les deux siècles suivants. Pour favoriser la « montée en gamme » des productions, Colbert a édicté des « règlements généraux » — prévoyant par exemple des pénalités, voire la destruction des marchandises défectueuses, ce qui évoque les politiques de « qualité totale » et les mesures de protection du consommateur des années quatre-vingt en France — et a institué, pour les faire appliquer, des juges et des inspecteurs des manufactures (1669). Pour promouvoir les nouvelles technologies, il a favorisé l'analyse scientifique des méthodes de fabrication. Il a mis en place l'Académie des sciences, permettant de « fixer » et regrouper les compétences scientifiques, et a commandé des travaux sur les différents métiers (exemple : « l'art du tanneur » publié en 1764 par De Lalande) en vue de perfectionner les processus de transformation et assemblage manufacturiers. Enfin Colbert a mené une politique active de communication — on conserve des discours prononcés devant des Chambres de Commerce — pour améliorer la confiance des entrepreneurs. La « politique d'attractivité » de Colbert comporte aussi une part d'ombre avec des mesures de despotisme et de coercition, notamment pour empêcher la désertion des ouvriers qualifiés. En 1669, il est ainsi interdit aux sujets du roi « de s'habituer dans les pays étrangers à peine de confiscation de corps et de biens » ; en 1682, les ouvriers qui sortiront du royaume seront punis de peine de mort. À noter que de tels règlements existaient aussi, symétriquement, dans les pays étrangers, et que cela n'empêchait pas une — modeste — mobilité internationale des travailleurs très qualifiés.