

# Pôles de compétitivité et attraction des investissements étrangers

**Proches par leur origine, les politiques d'attractivité (1990) et celles des pôles de compétitivité (2005) le sont aussi par les formes d'action qu'elles mettent en œuvre : en rupture complète avec la philosophie centralisatrice et planificatrice qui prévalait dans les années 1960 et 1970. Si ces deux approches ont pour vocation de se compléter et de s'épauler mutuellement, leurs objectifs ne se rejoignent par nécessairement. Et leur mise en œuvre simultanée risque de se traduire par des conflits de compétence et des redondances structurelles qu'il faut dès maintenant anticiper.**

par **Fabrice Hatem**,  
*Professeur associé à l'école de management de Normandie (1)*

**D**ans le petit monde des agences françaises de promotion de l'investissement, le lancement de la politique des « pôles de compétitivité » a été accueilli avec un mélange d'espoir et de prudence. Espoir, car une mise en valeur accrue de nos domaines d'excellence techno-

logique constitue, de l'avis général, l'un des principaux leviers susceptibles de stimuler l'intérêt des investisseurs internationaux pour notre pays, dans un contexte caractérisé par l'aggravation de la concurrence des destinations à bas coûts salariaux et par la raréfaction des grands projets de production manufacturière s'implantant en France.

Prudence, car, au-delà des effets d'annonce et de l'enthousiasme initial, la coordination entre les deux politiques - pôles de compétitivité et politiques d'attractivité - pose des problèmes d'un type nouveau qui peuvent se traduire par des dysfonctionnements et des déceptions, s'ils ne sont pas gérés, dans le quotidien, de manière satisfaisante. Que peuvent réellement attendre l'une de l'autre ces deux démarches conçues de manière séparée, pilotées par des organismes distincts et reposant sur des philosophies différentes - quoique très proches par certains aspects - du développement territorial ? Comment assurer concrètement une coordination entre elles ? Après avoir pris la mesure des complémentarités potentielles (et de leurs limites), on s'interrogera sur les modalités d'action concrètes susceptibles de valoriser celles-ci.

## Des politiques aux philosophies assez proches...

A quinze années de distance, la mise en place des politiques d'attractivité (au début des années 1990) et celle des pôles de compétitivité (en 2005) sont unies par un même fait déclencheur, à savoir le renouvellement en profondeur des formes d'action publiques en matière de développement économique, en réponse à deux défis conjoints : d'une part, le mouvement

d'internationalisation, qui affaiblit la cohérence des espaces économiques nationaux et entraîne l'apparition, au sein du même pays, de trajectoires de développement local de plus en plus autonomes (2) ; d'autre part, la mise en compétition généralisée des territoires, tant pour l'accès à un marché mondial décloisonné que pour l'accueil de ressources productives de plus en plus mobiles. Pour décrire les structures de cette économie globalisée en cours de formation, de nombreux auteurs ont utilisé le terme « d'économie archipel ». Celle-ci peut être définie comme un ensemble « de réseaux, reliant entre eux des lieux forts, essentiellement de grandes métropoles » (Dollfus, 1999), hiérarchisées entre elles selon leur pouvoir d'influence, leurs capacités financières et industrielles et leur potentiel d'innovation. Pour maintenir leur rang dans cette hiérarchie, ces « lieux forts » doivent attirer capitaux et compétences (c'est l'enjeu des politiques d'attractivité) et créer les conditions favorables à l'émergence en leur sein de projets nouveaux associant les acteurs locaux (c'est l'enjeu, entre autres, des politiques de pôles).

Proches par leur origine, les deux politiques le sont aussi par les formes d'action qu'elles mettent en œuvre, en rupture complète avec la philosophie centralisatrice, étatique, planificatrice et quelque peu dirigiste qui prévalait, au moins dans notre pays, dans les années 1960 et 1970 (3). La recherche de par-

1) L'auteur s'exprime à titre strictement personnel. Dernier ouvrage publié : Investissement international et politiques d'attractivité, 2004, éditions Economica.

2) Voir à ce sujet, entre beaucoup d'autres analyses, (Ohmae, 1995).

3) La suppression du Commissariat général au plan, pratiquement concomitante, à quelques mois d'intervalle, avec le lancement de la politique des pôles, constitue à cet égard un signal symbolique très fort.

tenariats entre acteurs publics et privés, la focalisation sur une approche par projets mobilisateurs, la montée en puissance du niveau local, la redéfinition concomitante des domaines d'intervention entre Etat et collectivités territoriales constituent, en effet, quelques caractéristiques communes de ces démarches. Et il ne s'agit pas là d'une simple clause de style, quand on sait, par exemple, l'enthousiasme avec lequel le lancement de la politique des pôles a été accueilli au niveau local. L'appel d'offre, lancé à l'automne 2004, a joué à cet égard le rôle d'un véritable catalyseur d'énergies, en incitant les acteurs locaux à se rapprocher et à s'organiser pour définir des projets communs.

### ... et présentant certaines complémentarités potentielles

Au-delà de ces similitudes formelles, ces deux approches ont également pour vocation de se compléter et de s'épauler mutuellement.

D'une part, les pôles de compétitivité constituent pour la politique française d'attractivité un véritable pain béni. Les grands pays développés sont en effet confrontés à la concurrence croissante des pays à faible coûts salariaux pour la localisation des activités de main d'œuvre, et ce pour un spectre de plus en plus large de projets (hier les industries légères, aujourd'hui l'automobile, demain les services à distance). Ils doivent donc se repositionner sur l'attraction de projets à plus haute valeur ajoutée. Les politiques dites « d'offre territoriale différenciée » peuvent constituer un instrument d'action majeur en la matière (Ernst and Young/Datar, 2002) : il s'agit d'identifier des domaines d'activité spécialisés (filiales, secteurs, technologies, fonctions d'entreprises) où le territoire est en mesure d'offrir à l'investisseur concerné des avantages spécifiques (qualité de l'environnement technique, réseau de partenaires, ressources humaines...). Cette approche, qui fait depuis quelques

années l'objet d'un grand intérêt de la part des agences de promotion, entre naturellement en congruence avec les notions de cluster (4), de district industriel ou, pour ce qui nous concerne ici, de « pôles de compétitivité ». De fait, l'effort de recensement et de mise en forme des atouts français réalisé à l'occasion du lancement de la politique des pôles a d'ores et déjà permis de fournir aux agences de promotion une masse considérable de faits et d'arguments leur permettant à la fois de mieux structurer leur politique d'image (5) et de mieux connaître leur « produit » territorial.

Symétriquement, le renforcement des pôles de compétitivité supposera, à moment donné, le lancement d'actions de prospection-promotion externes. Selon les cas, il pourra s'agir de construire ou de renforcer une image, de promouvoir les produits et les services proposés par le pôle, d'attirer de nouvelles compétences, ou encore de démarcher des partenaires et des investisseurs extérieurs. L'expérience acquise et les moyens disponibles au sein des agences compétentes pourraient alors se révéler d'un précieux secours pour les structures de gouvernance de pôles.

D'ores et déjà, des conventions de partenariat ont été conclues en ce sens entre certains « grands » pôles et les agences de développement régional concernées (par exemple entre le pôle aéronautique / espace / systèmes et les agences régionales MPE et 2ADI (6)).

### Un apport mutuel conditionnel et limité

La complémentarité entre les deux politiques reste cependant à la fois limitée et subordonnée à certaines conditions. D'une part, il serait illusoire d'assimiler les pôles à un nouveau « Graal » de l'attractivité. Dans la hiérarchie des critères de localisation des firmes, des facteurs tels que la taille du marché national, la qualité de l'environnement des affaires ou l'importance globale des ressources disponibles sur l'ensemble du territoire arrivent largement avant

l'existence de « pôles » locaux spécialisés et organisés (Hatem, 1998). Même lorsque des phénomènes d'agglomération des investissements en un lieu donné sont observés - ce qui est effectivement vrai dans un très grand nombre de cas (7) - ce fait peut être imputé à des facteurs très divers (effet de grégarité, accès à un large marché local, existence d'un grand bassin d'emploi, opportunités liées à l'existence d'une grande métropole diversifiée (8)...). Les « pôles de compétitivité », définis au sens de l'actuelle politique gouvernementale (9), ne représentent donc qu'un facteur d'attractivité parmi d'autres (10). De fait, l'analyse des bilan des investissements étrangers de l'AFII en 2004 (AFII, 2005) montre que seule une fraction modeste des projets étrangers - en tout état de cause beaucoup moins du quart - correspond à la carte des 67 pôles de compétitivité, telle qu'elle a été définie par le CIAT du 12 juillet dernier (11). A l'inverse, certaines forces traditionnelles du territoire national pour l'accueil des investissements étrangers - comme, par exemple,

4) Auquel les travaux de Michael Porter ont donné une très grande notoriété (Porter, 1998).

5) Mettons néanmoins un bémol à cet enthousiasme : si le diagnostic est utile pour alimenter un argumentaire, le terme même de « pôle de compétitivité » devra être utilisé avec prudence dans les campagnes promotionnelles. Il ne s'agit en effet que d'un label à caractère administratif, accordé par le gouvernement français à l'issue d'une procédure à caractère exclusivement national. Rien de tout cela n'impressionnera beaucoup les firmes multinationales (américaines notamment) si le fond du dossier n'est pas convaincant, surtout si nos concurrents étrangers font exactement la même chose, ce qui est le cas (voir l'exemple, entre autres, de la Wallonie). Le label « pôles » n'aurait à cet égard de véritable valeur promotionnelle que s'il était attribué à l'issue d'un processus de sélection complètement transparent, indépendant des influences politiques et conçu au niveau international (au moins européen).

6) Midi-Pyrénées Expansion et Agence Aquitaine de Développement Industriel.

7) voir (Crozet et alii, 2003).

8) Voir entre autres sur ce thème (Thyssen et Van Ypersele, 1999 ; Puga et Duranton, 1999)

9) C'est-à-dire une plate-forme de mutualisation de moyens industriels, de recherche et de formation permettant le lancement en partenariat de projets technologiquement innovants.

10) Et, dans le cas français, par forcément le plus efficace : alors que les pôles spécialisés français en biotechnologie ou NTIC peinent quelque peu à s'imposer, même au niveau européen, par rapport à leurs puissants concurrents étrangers (DREE, 2005), l'un des grands atouts de notre territoire n'est-il pas constitué par l'existence d'une grande métropole généraliste tirant sa force du caractère très diversifié de ses activités qui ne peuvent être réduites à la juxtaposition de quelques pôles : l'agglomération parisienne ?

11) A cet égard, seuls quelques pôles dits « mondiaux », comme ceux liés aux logiciels et au multimédia en Île-de-France, semblent posséder un pouvoir d'attraction véritablement très marqué pour les investissements étrangers.

l'automobile dans le Nord-Pas-de-Calais - ne correspondent à aucun pôle recensé.

D'autre part, l'impact structurant des investissements étrangers sur les pôles n'est pas assuré. Les limites peuvent d'abord venir de la firme investisseuse elle-même, peu désireuse de diffuser son savoir vers le pays d'accueil. La création d'un centre de R&D à l'étranger, par exemple, peut être essentiellement justifiée par le désir de s'approprier les compétences technologiques locales à travers l'embauche de chercheurs qualifiés, et pas de nouer des liens transversaux avec les centres de R&D ou les firmes du pays d'accueil (12). Ces limites peuvent également être liées à la plus ou moins grande capacité du territoire d'accueil à offrir aux firmes étrangères un terrain propice à l'établissement de liens approfondis : fournisseurs et sous-traitants compétitifs, centres de R&D publics de bon niveau et ouverts à la coopération avec les entreprises, appui des collectivités locales à l'établissement de partenariats (13).

## Deux approches différentes de la relation territoire - entreprise

On pourrait observer que l'existence de pôles de compétitivité constitue justement une réponse à ce dernier enjeu, puisque leur objet même consiste à favoriser le renforcement des liens entre les différentes composantes du système local d'innovation. Mais le suivi et l'intégration des entreprises étrangères au tissu local constitue un domaine d'action à part entière, qui dépasse de très loin la problématique des pôles *stricto sensu*. Ceux-ci, rappelons-le, sont d'abord un mécanisme institutionnel visant à favoriser la naissance de projets innovants dans des domaines très précis, en rapprochant des acteurs locaux venus du monde de la formation, de la recherche et de l'industrie. Dans cette définition, il n'y a pas place *a priori* pour l'accueil de n'importe quelle firme étrangère désireuse de s'implanter sur le territoire. Au contraire, cette politique n'a vocation à concerner qu'une petite partie de ces investisseurs, ceux

dont l'activité est directement liée au(x) projet(s) spécifiquement porté(s) par le pôle. Et ce lien ne pourra vraisemblablement exister que si un partenariat a déjà été établi entre la firme étrangère investisseuse et les acteurs du pôle très en amont du projet (14).

On touche ici à une spécificité potentiellement très forte des pôles en matière d'attraction et d'accueil des investissements exogènes. La politique d'attraction telle qu'elle est habituellement conçue, en effet, part des projets de l'entreprise investisseuse pour essayer de lui faire valoir les avantages compétitifs du territoire d'accueil et la convaincre de s'implanter. La logique des pôles de compétitivité est en ce domaine

presque inverse : elle consiste à définir des projets territoriaux rassemblant des acteurs locaux, pour ensuite recourir éventuellement à l'apport de partenaires étrangers si leur présence s'avère désirable pour différentes raisons (15). L'entreprise étrangère serait donc, dans ce cadre, sollicitée pour participer à un projet territorial prédéfini (au moins dans ses grandes lignes) et non (ou pas seulement) pour implanter sur le territoire les projets dont elle est porteuse. On passerait donc d'une politique d'attractivité généraliste, opportuniste, réactive et centrée sur le projet de l'investisseur étranger, considéré comme un client, à une politique de co-développement spécialisée, ciblée, finalisée, centrée sur le projet territorial et fondée sur une relation de partenariat avec l'éventuel investisseur étranger.

Ce renouvellement des principes d'action va tout à fait dans le sens d'une politique d'attraction davantage fondée sur la différenciation territoriale et le ciblage fin des investisseurs, dont nous avons vu au début de cet article qu'il constituait sans doute une nécessité pour un pays comme la France. Il n'est pas cependant sans poser un certain nombre de difficultés pratiques importantes, touchant notamment à l'étendue du champ d'action concerné, à l'importance des moyens nécessaires, et à la coordination entre les différents acteurs impliqués (structures de gouvernance

des pôles, agences régionales, locales et nationale de promotion).

## Définir clairement le domaine de recoupement entre les deux politiques

S'il existe de fortes affinités potentielles entre les deux politiques, leurs objectifs ne se rejoignent par nécessairement. Leur mise en œuvre simultanée risque par ailleurs de se traduire par des conflits de compétence et des redondances structurelles qu'il faut dès maintenant anticiper.

Malgré l'existence de fortes interactions, chaque politique conservera, et c'est souhaitable, un large domaine

d'autonomie.

La place des politiques d'attraction dans le développement des pôles sera en tout état de cause variable selon les cas en fonction des besoins locaux et des choix politiques qui seront effectués au sein de la structure de gouvernance. Et, dans certains cas, cette place pourrait être très marginale. C'est vrai notamment lorsque tous les éléments constitutifs de la chaîne de valeur ont déjà été développés par des acteurs locaux, ou sont susceptibles de l'être, ou que les acteurs locaux déjà présents ne souhaitent pas « ouvrir » le jeu vers de nouveaux partenaires. L'examen d'exemples concrets montre à cet égard que les options ouvertes restent très larges. Par exemple, les activités de virologie-vaccinologie se sont historiquement structurées dans la région lyonnaise sans forte participation d'acteurs étrangers, de même que la filière

12) Certaines observations empiriques semblent confirmer l'existence d'un tel comportement. Par exemple, une étude réalisée par Frédérique Sachwald montre que les centres de RD étrangers en France ont en général moins tendance que les firmes domestiques à nouer des liens de coopération avec des partenaires locaux (Sachwald, 2004).

13) Pour une discussion plus complète de ces freins, concernant notamment le cas des centres de R&D, voir (Cnuced, 2005).

14) Encore faudrait-il d'ailleurs pour cela que les animateurs locaux du pôle souhaitent véritablement « ouvrir le jeu » vers d'autres partenaires, et n'aient pas pour « agenda caché » de se constituer en structure fermée de captation des aides publiques nationales et européennes.

15) Apporter des capitaux, des compétences, remédier à une faiblesse détectée dans la chaîne de valeur.

aéronautique-espace dans le Grand-Ouest (16). Mais cela ne signifie pas pour autant que ces situations soient figées pour toujours. Pour reprendre l'exemple précédent, la vaccinologie Rhône-Alpine présente aujourd'hui un certain nombre de points faibles (ex : développement encore insuffisant des tests pré-cliniques au regard des besoins et du potentiel local...) qu'un recours ciblé à des investisseurs exogènes pourrait permettre de combler.

A l'inverse, la politique d'attractivité française ne peut et ne doit pas avoir pour seule priorité la promotion des pôles sélectionnés par le CIADT. Cette liste comporte en effet, à côté de véritables pôles d'excellence de rayonnement international, des activités à vocation plus locale dont le réel potentiel d'attractivité

pose question. A l'inverse, elle n'inclut pas de véritables domaines d'excellence de notre pays sur lesquels une politique d'attractivité pourrait efficacement se fonder. De plus, une focalisation des activités nationales de promotion sur les seuls pôles désignés conduirait à abandonner à elles-mêmes certaines régions peu « dotées » en pôles et pourtant fort attractives, comme par exemple la Lorraine. Elle pourrait également se traduire par un effet de « ségrégation » entre « pôles » et « non pôles » au sein de chaque territoire.

## Coordonner les actions dans les domaines de recoupement

En tout état de cause, de nombreux pôles de compétitivité seront amenés à mettre en œuvre une politique active de promotion extérieure. Cette perspective rend nécessaire une réflexion préalable sur la répartition des responsabilités en matière de promotion territoriale de manière à éviter les redondances de structure et de programme, ainsi que les conflits de compétence. En effet, rien ne serait, à notre avis, pire qu'une situation où les pôles de compétitivité chercheraient à se doter d'une politique de promotion - prospection entièrement autonome, conçue indépendamment

de l'action des agences régionales et nationales existantes. Le gaspillage des fonds et des moyens serait alors pratiquement assuré, aucun pôle ne disposant réellement de la taille critique nécessaire pour mener une action internationale efficace et le discours extérieur de la France se trouvant encore un peu plus brouillé par la multiplicité des intervenants (AFII, agences régionales, locales, et maintenant pôles). La politique des pôles n'aurait alors abouti, au moins dans le domaine de la prospection - promotion, qu'à la création d'une nouvelle « couche » bureaucratique et d'une nouvelle « ligne » de dépenses publiques inutiles, voire nuisibles.

Or, ce risque existe bel et bien, dans la mesure où les moyens forcément limités des agences de promotion et leur hiérarchie

propre des priorités ne leur permettront pas toujours de consacrer aux pôles les efforts que ceux-ci estimeront, à tort ou à raison, nécessaires. De plus, le caractère très spécifique des projets susceptibles de s'implanter dans les pôles (nécessitant un ciblage très fin des investisseurs potentiels) et l'inversion du processus classique de prospection (17) exigent des compétences techniques très pointues qui ne correspondent pas forcément au profil plus généraliste des chargés d'affaires des agences de promotion.

On peut donc envisager - et sans doute craindre - que, devant cette situation, certains pôles parmi les plus dynamiques ne soient tentés de « prendre les choses en main » en créant leur propre structure de promotion, voire de recherche de projets d'investissement. Les conséquences négatives d'une telle situation pourraient être limitées si chacun des partenaires faisait un pas vers l'autre : les agences de promotion, en accordant une priorité significative (mais non absolue) à la promotion des pôles dans leur programme de travail et en proposant aux représentants des pôles de s'associer à leurs programmes (salons, séminaires, démarchage d'entreprises, etc.) ; et les structures de gouvernance des pôles, en informant à l'avance les agences de promotion des initiatives qu'il pourraient lancer vis-à-

vis de firmes étrangères, en acceptant d'intégrer ces démarches dans des approches concertées et en s'abstenant si possible de créer des réseaux propres de représentation permanents à l'étranger.

Cette coordination nécessite évidemment des moyens spécifiques qui devront résulter de l'effort conjoint de tous les partenaires : priorités dégagées, à la marge et à moyens inchangés, par les agences de promotion en faveur des pôles ; augmentation des moyens des agences, financés à la fois par une augmentation de leur dotation budgétaire et par la signature de conventions de partenariats avec les structures de gouvernance des pôles, qui leur délègueraient l'exercice de l'activité de promotion - prospection. Plusieurs conventions de ce type ont d'ores et déjà été signées, notamment celle déléguant à l'ARD Île-de-France la promotion à l'étranger des grands pôles de la région. Une manne bienvenue pour l'agence, confrontée par ailleurs à la menace d'une réduction de son budget...

## Une coordination étroite mais souple

Les politiques des pôles de l'attractivité présentent certaines complémentarités naturelles. D'une part, la mise en valeur des pôles passera nécessairement, à un moment un à un autre, par des opérations de promotion, voire de prospection internationale ; à l'inverse, la mise en place des pôles peut représenter un apport précieux pour des politiques d'attractivité qui devront de plus en plus s'appuyer sur la mise en valeur d'offres territoriales différenciées.

Le recoupement entre les deux politiques reste cependant limité : d'une part, parce que l'essentiel de la poli-

16) Il est vrai que dans ces deux cas l'internationalisation est tout de même présente à travers la fusion des entreprises d'origine locale avec des firmes étrangères : Aventis, fruit de la fusion Hoescht/Rhône Poulenc, aujourd'hui intégré au groupe Sanofi-Aventis ; EADS, fruit du rapprochement Aérospatiale/DASA/CASA.

17) La structure de gouvernance du pôle prenant elle-même l'initiative de projets auxquels les investisseurs étrangers peuvent être associés et n'étant plus simplement comme dans le cas traditionnel, un simple « preneur » de projets extérieurs.

tique d'attractivité restera centrée sur l'accueil « tout venant » des projets définis par les firmes investisseuses ; d'autre part, parce que les projets portés par les pôles ne feront pas nécessairement appel à l'apport de partenaires exogènes.

Il existe, de plus, des risques réels de divergence ou de redondance entre deux approches portées par des acteurs différents, à la fois par leurs statuts, leurs objectifs et leurs méthodes. A nous de créer les dispositifs et les comportements permettant aux deux démarches

de se compléter sans se concurrencer ou se parasiter mutuellement. ●

---

## BIBLIOGRAPHIE

AFII, 2005, Les décisions d'implantation étrangères en France en 2004, [www.afii.fr](http://www.afii.fr).  
 CnuCED, 2005, World Investment Report 2005, Transnational Corporations and internationalization of R&D, Genève.  
 Crozet M, Mayer Th., Mucchielli J.L., 2003, « How do firms agglomerate ? A study of FDI in France », papier soumis à Regional Science and Urban Economics, à paraître.

Dollfus O., 1999, « Le monde : pluriel et singulier », in Mondialisation : les mots et les choses, sous la direction de M. Beaud, Karthala.

DREE, 2005, Pôles de compétitivité partenaires et concurrents potentiels dans 18 pays, ronéo, 31 mai.  
 Duranton G., Puga D., 1999, « Diversity and specialisation in cities : why, where and when does it matter ? », CEPR discussion paper n° 2256, octobre.

Ernst and Young/Datar, 2002, Etude sur la constitution d'une offre territoriale différenciée, ronéo, mai.  
 Hatem F. 1998, International investment : toward the year 2002, Andersen/CnuCED/DII.

Ohmae K., 1995, The end of the nation State : the rise of regional economies, Londres, Harper Collins.

Porter M., 1998, On competitiveness, trad. française La concurrence selon Porter, éd. Village mondial, 1999.

Thyssen JF. et Tanguy Van Ypersele, 1999, « Métropoles et concurrence territoriale », Economie et Statistiques, n° 326-327.

Sachwald F., 2004, Internationalisation de la R&D des entreprises et attractivité de la France, IFRI, opération Futuris, Recherche Innovation Société, ronéo.