

Composition portant sur un sujet d'économie : Les investissements étrangers en France et le développement des territoires

Le décret « Montebourg » du 24 mai 2014 soumet les investissements étrangers dans les industries des réseaux (transports, énergie, eau, télécom) à une autorisation du Gouvernement. Pris à la suite de l'« affaire Alstom », groupe industriel français dont la branche Energie avait été rachetée par le groupe américain General Electric, ce texte souligne à la fois l'ambiguïté des investissements étrangers (en l'espèce, si l'apport en capitaux fut salutaire, l'engagement du maintien de l'emploi ne fut pas tenu, notamment pour l'unité de production de Belfort), et l'hésitation des pouvoirs publics à leur égard, oscillent entre logique d'attraction et volonté de contrôler, en vertu d'objectifs non exclusivement économiques.

Au sens large, les investissements étrangers secourent l'ensemble des flux de capitaux étrangers à destination du territoire français, aussi bien les investissements directs à l'étranger (IDE) pouvant aboutir à l'acquisition du contrôle ou d'une influence notable sur une entreprise, que les investissements de portefeuille, qui ne donnent pas lieu à un tel contrôle. Ce sont les IDE, qu'ils concernent soit des entreprises françaises sous contrôle étranger, soit des « unités indépendantes de nationalité étrangère » (INSEE), qui ont l'impact le plus important sur le développement des territoires en France, avec près de 30 000 emplois créés ou maintenus par an de 2006 à 2016 selon Business France. Le développement des territoires, toutefois, ne se limite pas à cet indicateur du nombre d'emplois : il passe aussi par l'augmentation du niveau de vie, par les infrastructures, l'insertion dans les échanges et les réseaux. En vertu de la Charte de l'Environnement (2004), il doit être durable, et donc concilier le développement économique avec le progrès social et la préservation de l'environnement. Il doit donc inclure des objectifs liés à la cohésion sociale et territoriale et à la transition écologique.

Or, si les politiques d'attractivité peuvent utiliser les forces et les spécificités de certains territoires pour attirer des investissements étrangers, la tendance au renforcement de la concentration spatiale des activités qu'elles impliquent, peut paraître incompatible avec la cohésion et l'égalité des territoires, parce qu'elle tend à aggraver les inégalités spatiales de développement, comme le montre le modèle cœur-périphérie de Krugman (1979, 1991). La massification des IDE en France peut de plus avoir des externalités négatives, sur la résilience de l'économie face à la conjoncture internationale, sur la cohésion sociale et sur l'environnement, ou encore sur les finances publiques du fait de la concurrence fiscale nationale et régionale qu'elle accentue. Il apparaît ainsi nécessaire de prendre des précautions sur la nature et la destination infra-nationale des investissements étrangers que les pouvoirs publics cherchent à attirer, ainsi que des mesures de compensation pour limiter leurs effets pervers, par exemple par les dispositifs de péréquation territoriale et d'aide à la mobilité des travailleurs.

Comment la France peut-elle attirer des investissements étrangers pour stimuler son dynamisme économique en s'assurant que ceux-ci s'inscrivent dans le développement durable et homogène de ses territoires ?

L'attraction d'investissements étrangers représente un important levier de croissance économique, ce qui justifie des politiques d'attractivité s'appuyant notamment sur les atouts et la spécialisation sectorielle des territoires de la France (I).

Dans la mesure où la répartition des investissements étrangers engendre des externalités négatives et tend spontanément à creuser les inégalités entre territoires, les pouvoirs publics doivent veiller à limiter ces effets pervers et s'assurer que les investissements étrangers s'inscrivent dans le développement durable et homogène des territoires (II).

Les investissements étrangers traduisent différents types de comportements micro-économiques et contribuent fortement à l'activité économique en France, en termes d'emploi, de R & D et de production industrielle (A).

Les politiques d'attractivité de la France peuvent s'appuyer sur les avantages compétitifs de nos territoires, ainsi que sur les outils du développement économique et de l'aménagement territorial (B). Les investissements étrangers en France répondent de comportements micro-économiques de firmes multinationales et étrangères sans le contexte de la mondialisation.

Selon les modèles classiques de l'Economie internationale (Muchielli, Mayer), les investissements étrangers en France obéissent à différents types de stratégies de FMN ou d'entreprises étrangères. Elles peuvent chercher à rapprocher leurs unités de production du lieu de consommation, pour maximiser leur potentiel marchand (Chauncy Harris, 1954) et minimiser leurs coûts de transport (Samuelson). Elles peuvent aussi s'implanter sur le territoire français dans le cadre de la division internationale de leurs processus productifs (DIPP) pour y bénéficier d'avantages comparatifs tels que la qualité et la qualification de la main d'œuvre et des chercheurs (capital humain), des infrastructures et des réseaux (capital physique), notamment du faible prix de l'électricité nucléaire française, ou encore d'un environnement administratif et fiscal intéressant (crédits d'impôt recherche, accès au marché unique européen...).

Toutefois, certains investissements étrangers peuvent répondre de buts purement stratégiques, aussi bien pour des entreprises privées (la prise de contrôle d'Alstom par GE lui permettait d'éliminer un concurrent sur le marché des turbines) que pour des acteurs publics (ainsi, les investissements du Fond souverain du Qatar dans les médias et le sport obéissent à des objectifs de diplomatie d'influence).

En tout état de cause, les investissements étrangers apportent une contribution substantielle à l'économie française.

Selon le Bilan 2016 de l'investissement étranger (Business France, 2017), près de 700 décisions d'investissement physique ont été prises chaque année en France par l'étranger de 2006 à 2016, permettant la création ou le maintien de 30 000 emplois chaque année, soit un total de près de 300 000 emplois, résultat proche de celui des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires de 1999 à 2009 (DG Trésor, DARES, 2012). D'après le rapport annuel de la CNUCED, la France se situe entre le 3^{ème} et le 6^{ème} rang des pays d'accueil dans le monde selon les années. Selon l'INSEE (2016), 7,1 M de salariés français travaillaient dans une FMN en 2013, dont 1,85 M dans une entreprise sous contrôle étranger. Les IDE représentent donc un enjeu important pour l'emploi en France.

De plus, les IDE contribuent plus particulièrement à l'activité industrielle (37% des employés de FMN étrangères en France dans ce secteur, contre 14% en moyenne pour les entreprises françaises) et donc, par ce biais, à la recherche et développement, plus intensive dans ce secteur que dans les autres (L.Fontagné, CAE, 2014).

Ainsi, en 2016, 25% des IDE en France portent sur la fonction « production et réalisation », 10% sur la fonction R & D (Business France).

En raison de ces effets positifs pour l'économie, les pouvoirs publics adoptent généralement une approche favorable aux IDE et cherchent à les attirer.

Les politiques d'attractivité de la France peuvent s'appuyer sur la mise en valeur des avantages compétitifs de nos territoires, ainsi que sur les outils du développement économique et de l'aménagement du territoire (B).

En effet, certains territoires français disposent d'atouts substantiels dans la concurrence internationale, sur lesquels les politiques d'attractivité peuvent s'appuyer, à plusieurs échelons administratifs. Ici, les spécificités du développement de chaque territoire sont mises au service de l'attraction des IDE. Différents atouts peuvent être mis en avant, tels que la centralité politique et la taille du marché (Ile-de-France), la qualité de vie (PACA), les spécialisations industrielles (Nouvelle-Aquitaine), ou encore des facteurs historiques et géographiques (Bretagne, département du Doubs).

La centralité et l'échelle de la région parisienne lui permettent de rivaliser avec les plus puissantes mégapoles internationales. Paris se classait ainsi 5^{ème} du Palmarès KPMG de l'attractivité des métropoles (2016) ; avec 141 investissements « Greenfield », l'Ile-de-France n'était devancée que par Londres (1^{ère}), Shanghai (2^{ème}), Hong-Kong (3^{ème}) et New-York (4^{ème}). La région capitale passait de la 5^{ème} à la 3^{ème} place pour l'attrait de fonctions stratégiques de FMN, derrière Londres et Shanghai. En effet, près de 24% des IDE réalisés en France en 2016 portaient sur des centres décisions (dont 48 primo implantations en Europe). La qualité de vie et la présence d'importantes métropoles (Aix-Marseille et Nice) en région PACA permet à ce territoire de se positionner comme la « Silicon Valley » française, en cherchant à attirer les travailleurs qualifiés de la révolution digitale. La région Nouvelle-Aquitaine bénéficie à fond de l'excellence française dans les secteurs de l'aéronautique (la France a un indicateur de Balassa de spécialisation industrielle de près de 10 selon INTRALEN en 2012) avec la présence d'EADS à Toulouse, et des vins et spiritueux (Indice de

Balassa de plus de 5). Du fait de sa façade atlantique et de ses capacités portuaires (Quimper, Brest), la Bretagne jouit d'une situation géographique favorable pour attirer des investisseurs dans le commerce international, les ressources halieutiques ou l'industrie navale (ex DCNS).

Conformément aux théories de l'économie géographique (Krugman, Baldwin), les pouvoirs publics utilisent aussi l'attractivité fiscale et l'aménagement du territoire pour attirer les investissements étrangers

La politique française d'attraction des capitaux étrangers s'exprime aussi à travers des dispositifs tels que l'attractivité fiscale (zones franches, régime fiscal des sièges sociaux, CICR), les investissements publics dans les réseaux (plan France Très Haut Débit) et les infrastructures, notamment ferroviaires (Plan d'investissement de 50 Md€ de la SNCF sur 2016-2019), ainsi que dans la constitution de pôle de compétitivité dans le cadre des investissements d'avenir (depuis la LFR pour 2010). En effet, ces éléments entrent aussi en compte dans les choix de localisation des activités par les investisseurs, comme le montre Baldwin (2006).

Au niveau plus macro-économique, l'attractivité d'un pays dépend aussi de la perception qu'ont les entreprises et investisseurs du caractère financière et économiquement avantageux de son administration, de son droit et de son environnement socio politique. Ces considérations, doublées de constat d'un classement relativement médiocre de la France dans les benchmarks internationaux tels que l'indicateur de compétitivité du Forum de Davos, poussent les pouvoirs publics à renforcer davantage l'allègement administratif, la flexibilisation du droit du travail et la sécurité matérielle et immatérielle du territoire pour attirer les investissements étrangers.

Les outils de l'aménagement du territoire, toutefois, illustrent les effets pervers de ces politiques d'attractivité. Certaines études montrent que la connexion de certaines zones défavorisées à des pôles dynamiques aggrave la stagnation économique des premières. Autre exemple, si les quelques 60 pôles de compétitivité créés en France (dont Paris-Saclay et Sofia-Antipolis) ont effectivement permis d'accueillir davantage de capitaux étrangers, ils ont aussi renforcé davantage le contraste entre la « France des métropoles » et celle des périphéries.

La massification des politiques d'attraction des IDE engendre d'importantes externalités négatives, au regard de la stabilité économique, de la cohésion sociale et territoriale et de la préservation de l'environnement (A).

Des mesures compensatrices doivent donc être mises en œuvre pour limiter ces effets et s'assurer que les investissements étrangers s'inscrivent bien dans le développement durable et homogène des territoires (B).

Les politiques inspirées par la volonté d'attirer des investissements étrangers ont des effets négatifs sur la résilience de l'économie face aux choix internationaux, sur les inégalités entre territoires et catégories sociales, et sur l'environnement.

L'augmentation de la part des IDE dans le stock du capital sur le territoire expose davantage l'économie nationale aux aléas de la conjoncture internationale.

En effet, les capitaux d'investisseurs et d'entreprises étrangers sont structurellement plus sensibles aux retournements de conjoncture en raison de leur plus grande mobilité. De nombreux pays ont fait l'expérience de crises monétaires et financières à la suite des fuites de capitaux déclenchées par un mouvement de panique sur les marchés financiers ou une récession mondiale, tels que le Mexique (1982), l'Argentine (1982, 2015), les pays asiatiques (1996-1997) ou encore l'Irlande et sa politique de dumping fiscal (2009-2011, son déficit public atteignant alors 32% du PIB en 2010 du fait des plans des avantages).

Cela concerne aussi la France. Ainsi, à la suite de la crise économique de 2008-2009, l'emploi sous contrôle étranger a diminué, en valeur absolue de -12% entre 2008 et 2013, ce qui représente plusieurs centaines de milliers de destruction d'emplois. Des dossiers de fermeture d'unités de production par des entreprises étrangères multinationales, tels que ceux d'Arcelormittal (2009-2014), de Continental (la justice française ayant rejeté le motif économique des 600 licenciements dans ce cas), ou plus récemment les difficultés des chantiers de Saint-Nazaire à la suite des décisions du groupe coréen STX, montrent que le retournement des flux d'IDE étrangers peut être aussi brutal que politiquement socialement tendu.

Les investissements étrangers, du fait de leur répartition spontanée, tendent à aggraver les inégalités entre territoires et catégories de travailleurs.

En effet, les flux d'IDE tendent à se concentrer sur les territoires où le potentiel marchand est le plus élevé, augmentant ainsi l'écart de production et de niveau de vie avec les autres zones géographiques. Paul Krugman, dans son modèle cœur-périphérie (Geography and Trade, 1979, et Increasing returns and Economic Geography, 1991), démontre ainsi le cercle vicieux (ou vertueux, selon le point de vue) de l'agglomération des activités dans les pôles économiques, en raison des forces de concentration (rendements d'échelle, externalités positives marshalliennes...), au détriment des régions plus enclavées.

Cela s'est traduit, par exemple, dans le cas de l'Union européenne, où les flux d'IDE intra-européens ont fortement augmenté depuis leur libéralisation par l'Acte Unique (1986), par une augmentation de l'indice de Hérif - mesure du degré de concentration spatiale des activités, dans la plupart des Etats membres. Cette tendance à l'aggravation des disparités territoriales se trouve encore renforcée par l'accroissement de la concurrence fiscale entre collectivités, au niveau national (l'élasticité des IDE aux taux nominal d'IS est de -4,2 selon Bénassy-Quéré et Fontagné en 2003) et local (la taxe professionnelle avait ainsi donné lieu à de nombreuses pratiques de « dumping fiscal » au niveau régional voire départemental en France).

De plus, les IDE créent souvent, au sein même du territoire national, des barrières linguistiques à l'emploi, au détriment des classes sociales et professionnelles aux niveaux linguistiques les moins élevés.

Enfin, les IDE ont un impact structurellement négatif sur l'environnement, du fait de leur répartition comme de leurs implications microéconomiques.

En augmentant la concentration des activités dans l'espace, les IDE accroissent les coûts de congestion, qui peuvent être substantiels comme dans le cas de l'Ile-de-France (plus de 20 Md€/an selon Prud'homme, Rémy, 1998, 2001).

En allongeant les chaînes de production et de logistique, les IDE motivés par la DIPP augmentent l'empreinte écologique (en particulier, les émissions de GES liés aux transports de marchandises et de travailleurs) de l'économie, comme l'illustre le CGDD dans son Rapport sur le CETA (2017).

Pour toutes ces raisons, la politique d'attraction des investissements étrangers doit nécessairement faire l'objet de mesures correctives pour être compatibles avec la cohésion sociale et territoriale et la préservation de l'environnement.

Des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les investissements étrangers s'inscrivent dans le développement durable et homogène des territoires en France (B).

Les pouvoirs publics devraient d'abord chercher à favoriser les IDE stables et pérennes sur les IDE de concurrence ou de portefeuille.

La poursuite des efforts de compétitivité et d'attractivité du territoire français (investissements publics dans les réseaux et la formation à hauteur de près de 50Md€ selon le futur PLF pour 2018) devrait être accompagnée de mesures permettant aux pouvoirs publics d'optimiser à long terme l'effet des IDE sur les activités économiques, par exemple en favorisant le maintien d'un contrôle public minimum sur les entreprises à fort enjeux en termes d'emploi, comme pour Renault-Nissan et Air-France-KLM dans le cadre des droits de vote double prévus par la loi « Florange » de 2014.

L'action de Business France auprès des investisseurs étrangers, notamment des émergents, doit être articulée avec la diplomatie économique conduite par le MAE (Direction de la mondialisation et des entreprises) pour sécuriser les IDE réalisés en France par des Etats non démocratiques tels que la Chine et le Qatar.

Les clauses d'emploi local dans les appels d'offre publics, autorisés par le droit de l'UE (CJUE, 1988, Beentjes), doivent être systématiquement intégrées aux marchés publics et autorisations d'IDE.

Les pouvoirs publics doivent aussi corriger les effets de concentration des activités induits par les flux spontanés d'IDE en les orientant prioritairement vers les zones sinistrées, en renforçant les mesures de cohésion territoriale et en améliorant la mobilité géographique des travailleurs.

Cela suppose d'améliorer l'efficacité de dispositifs tels que les zones franches urbaines (ZFU) (Giffard, 2001), les incitations fiscales Outre-Mer, et d'inclure un effort supplémentaire de Business France pour les régions en difficulté, tels que les anciennes régions Limousin, Auvergne et Nord-Pas-de-Calais. L'objectif étant de favoriser une meilleure répartition des IDE entre les 13 régions françaises (plus de 50% se tournant vers seulement 3 régions en 2016).

Par ailleurs, les politiques de cohésion territoriale menées par le CGET depuis 2014, devraient s'appuyer au maximum sur les fonds structurels de l'UE (dont le FEDER) pour compenser l'effet anti-redistributif des flux d'IDE entre territoires. L'amélioration de la mobilité géographique des travailleurs, par des aides au transport (ex : financement du permis de conduire par les régions) ainsi que par la fluidification du marché du logement (responsable, selon E. Wasmer, de près de 1,5 à 2 points du NA/RV français) devrait aussi être recherchée (CAE, 2017, Prévenir la pauvreté par la mobilité). Les dispositifs de péréquation territoriale (10 Md€ en LFI 2017) devraient aussi contribuer à la compensation des effets anti-redistributifs des politiques d'attractivité, en assurant des transferts financiers. A cet égard, la part de la péréquation horizontale devrait être renforcée (à peine 25% aujourd'hui) pour maintenir le niveau global de péréquation dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires.

Enfin, les pouvoirs publics devraient chercher à limiter l'impact écologique des IDE, aussi bien par une répartition plus homogène de ceux-ci sur le territoire pour limiter les effets de congestion, que par des mesures de compensation écologique de projets étrangers ayant un impact sur l'environnement, dans le cadre de la loi pour la biodiversité de 2016.

Il y a donc un équilibre à trouver entre les politiques d'attractivité des IDE sur le territoire français, et la promotion d'un développement durable et homogène des territoires. Là où l'attractivité implique une fiscalité avantageuse, la constitution de pôles de compétitivité et l'exploitation maximale des avantages comparatifs de chaque territoire, l'objectif de développement durable et d'égalité des territoires demande au contraire une répartition homogène des IDE, la prise en compte des besoins de financement des administrations publiques et des mesures contrebalançant les handicaps des territoires en difficulté.

La conception du projet PARIS JO 2024 montre qu'un tel équilibre peut être trouvé puisque le projet s'appuie sur le rayonnement international de la ville de Paris tout en insérant à part entière l'un des territoires les plus défavorisés d'Ile-de-France, à savoir le département de la Seine-Saint-Denis, qui accueillera une grande partie des infrastructures nouvelles pour l'organisation de l'évènement.