

ATTRACTIVITÉ, DÉLOCALISATIONS ET CONCURRENCE FISCALE

AVANT-PROPOS

Dans une économie en croissance faible où le problème du chômage se pose avec une acuité croissante, quand la dimension macroéconomique du problème est ramenée à la recherche de la stabilité des prix et de l'équilibre budgétaire, la recherche de l'attractivité des territoires tend à devenir un aspect majeur des politiques d'emploi réduites à des politiques qualifiées de structurelles. Il revient, alors, aux pouvoirs publics locaux de créer un environnement propice pour attirer ou maintenir des emplois dans le ressort géographique de leurs compétences. Il peut même arriver que le pouvoir central, tout entier accaparé par la nécessité de conserver les grands équilibres, reporte implicitement sur les pouvoirs locaux la charge de mener la bataille de l'emploi en utilisant l'arme des réformes structurelles. Ce qui est vrai des régions tend à le devenir des États dans le cadre de l'Union européenne. La concurrence se renforce entre les collectivités géographiques au détriment de la coopération. La question centrale est de savoir s'il est possible par le seul jeu de ces réformes de rétablir la croissance. S'il n'est pas dans le propos de ce qui suit d'apporter une réponse complète à une question aussi vaste et complexe, cette dernière n'en constitue pas moins l'arrière-plan de réflexions qui ont pour objet commun d'interroger les ressorts conjoints de l'attractivité des territoires, de la délocalisation et de la concurrence fiscale.

Qu'il s'agisse d'attirer des entreprises ou d'empêcher qu'elles se délocalisent, l'enjeu est présenté comme essentiellement structurel dans le sens où les mesures requises sont censées modifier l'environnement réglementaire des entreprises, et notamment l'environnement fiscal, mais aussi les règles qui commandent le fonctionnement des marchés dont le marché du travail. La philosophie économique et sociale sous-jacente est, alors, claire : la croissance économique et le plein emploi sont le fruit conjoint de structures réglementaires appropriées et du respect (préalable) des conditions de stabilisation macroéconomique.

Deux types de dispositifs réglementaires sont en jeu. Les uns concernent l'attractivité au sens strict de chaque territoire, c'est-à-dire les avantages consentis aux entreprises susceptibles de se localiser sur le territoire en question. Les autres concernent les conditions d'ajustement à des chocs réputés exogènes et leur impact en termes de changement de localisation des activités et des facteurs de production. Suivant la philosophie économique et sociale mentionnée, ils sont conçus pour faire jouer pleinement les mécanismes d'une concurrence réputée non faussée. Dans ce contexte, l'autonomie fiscale et budgétaire est censée permettre une meilleure affectation des ressources et, par suite, une meilleure offre de biens publics. Elle correspond à une orientation de l'organisation publique qui reconnaît une place centrale à la concurrence. Cette vision des choses est pour le moins contestable. Est-il vraiment possible d'imaginer dissocier l'impact de réformes structurelles de la situation courante ? Ne faut-il pas reconnaître que de telles réformes, quand bien même elles seraient nécessaires, ne peuvent prendre place que dans un contexte de forte croissance ?

Attirer des entreprises et des emplois, c'est contribuer à doter le territoire des attributs qui en assurent la croissance à long terme. Empêcher les effets pervers des délocalisations de se manifester, c'est faire en sorte de réduire des distorsions locales qui, suite à des chocs structurels (apparition de nouvelles technologies ou ouverture de nouveaux marchés), bloquent une réaffectation des ressources et provoquent leur sous-utilisation. Encore convient-il de bien identifier ces attributs comme ces distorsions. C'est là que le débat surgit. Les attributs qui font la force d'un territoire ne tiennent pas seulement à des avantages de coûts d'installation et de fonctionnement courant des entreprises sous forme de primes ou de taxes. Ils tiennent aussi à l'existence d'avantages spécifiques qui s'incarnent dans le jeu de relations productives locales stables porteuses d'apprentissage technologique et d'une connaissance des forces de marché. Les distorsions locales qui perturbent les ajustements requis par les chocs structurels ne sont pas réductibles à des rigidités nominales de prix et de salaires attribuables à un dispositif réglementaire inapproprié. Ce sont avant tout des distorsions réelles qui sont dans la nature des processus d'innovation et qui appellent des adaptations de l'appareil de production forcément progressives (non instantanées). Or la pérennité des relations productives locales aussi bien que la capacité de résorber des distorsions réelles de l'appareil productif reposent sur la capacité des mécanismes d'ajustement, tant macro que microéconomiques, de lisser les fluctuations et de rendre alors faisables celles des politiques structurelles qui sont nécessaires pour faciliter la mobilité des ressources. Dans ce contexte, les politiques de concurrence par les coûts entre territoires, la flexibilité des salaires ou l'autonomie budgétaire et fiscale exigée pour renforcer l'attractivité des territoires par le jeu de la concurrence fiscale, sont tout à la fois une norme sociale induite par une faible croissance et la source de pertes de bien-être. Elles sont donc questionnables dès lors qu'elles peuvent être la cause d'une aggravation des phénomènes récessifs.

L'objet des contributions de ce numéro de la *Revue de l'OFCE*, organisé en trois dossiers sur l'attractivité des territoires, le phénomène de délocalisation, et la concurrence fiscale, est précisément d'éclairer cet aspect géographique du débat général sur l'opportunité de dissocier les aspects structurels et macroéconomiques de l'intervention publique.

De la discussion sur l'attractivité des territoires, il ressort qu'il n'y a pas de fatalité des différences de développement, que des territoires, initialement mal ou peu dotés en ressources productives, peuvent se développer pourvu que des avantages locaux spécifiques naissent d'interventions publiques appropriées. Ces interventions, pour être efficaces à long terme, ne sauraient relever d'une concurrence entre territoires qui, non seulement, fausserait la concurrence au sein des industries concernées, mais placerait les territoires dans une position de dépendance économique fragilisant le tissu local et compromettant la croissance.

De la discussion sur les délocalisations, il ressort qu'elles ne sont qu'un aspect, quantitativement encore peu important, d'un phénomène plus large, le développement de la concurrence des pays émergents à bas salaires. Celui-ci a des effets dommageables sur l'emploi des travailleurs non qualifiés. La réponse classique réside dans la réduction des salaires directs ou indirects et dans l'accroissement des inégalités salariales, comme si les distorsions se réduisaient à de simples rigidités salariales. Pourtant, cette concurrence des pays à bas salaires et les flux d'échanges qu'elle implique, en perturbant les structures industrielles, introduit des distorsions réelles qui peuvent constituer un obstacle à la réalisation des gains mutuels généralement attendus du commerce international. Cet obstacle ne peut être levé que grâce à des politiques industrielles et commerciales actives au niveau européen qui garantissent l'efficacité du processus de destruction créatrice.

De la discussion sur l'autonomie budgétaire et fiscale, il ressort que la décentralisation a des effets éventuellement contradictoires en termes d'efficacité économique. La concurrence fiscale qui peut en découler, et qui deviendrait l'arme du développement local, fait courir, à travers une course au moins disant, le risque d'un affaiblissement de l'offre de biens publics locaux forcément préjudiciable à la croissance globale. Ce sera le cas lorsque les dispositifs réglementaires mis en place ne retiennent pas, ou abandonnent, un principe de péréquation financière source de coopération et de solidarité, qui est pourtant le complément indispensable de la concurrence. En bref, il apparaît, de manière générale, que dans les relations entre territoires comme dans les relations entre entreprises, la coopération est complémentaire d'une concurrence efficace et qu'il est hautement préjudiciable d'abandonner la première sous la pression impliquée par une croissance faible.

Jean-Luc Gaffard

