

Les modes de régulation de la gouvernance des clusters, un levier pour la performance des PME : Le cas des clusters en Allemagne

MOUMEN Charefeddine Université de Kocaeli-Turkey

Dr. KNOUCH Mohamed: Université de trakya, Turkey

Résumé

Les Clusters partout où ils existent sont, pour les PME concernées, un support leur permettant de mieux lutter contre la concurrence, notamment celle venant de l'extérieur. Ils soutiennent la croissance économique des PME en offrant un environnement propice à l'amélioration de la performance qui concourent à la croissance de la productivité grâce aux améliorations de l'efficacité, de la qualité et de la différenciation des biens et des services. Donc la qualité de la gouvernance est constituée un facteur primordial du développement et de la réussite des PME. C'est un dispositif de régulation locale entre une pluralité d'acteurs en situation d'interactions. Elle peut prendre différentes formes et s'incarne dans la structure de gouvernance formelle du pôle.

L'analyse des spécificités associées aux Clusters constitués de PME conduit à introduire le rôle clé que peut jouer la gouvernance sur leur performance. C'est pourquoi nous cherchons à définir le rôle de la gouvernance dans ces clusters de PME et à étudier comment la dite gouvernance permet de développer les capacités de coopération, notamment pour la performance des PME.

Mots clés : *Cluster, gouvernance des Clusters, Performance, PME.*

المخلص

تعتبر العناقيد الصناعية أينما كانت بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة كقاعدة تسمح لها بمواجهة المنافسة خاصة الخارجية منها. فهي تدعم النمو الإقتصادي لهذه المؤسسات بتوفير المحيط الملائم لتحسين الأداء الذي يساهم في الرفع من الإنتاجية بتحسين الكفاءة والفعالية وكذا الجودة والتميز في السلع والخدمات المقدمة. لذلك يعتبر نمط الحوكمة لهذه العناقيد كعامل أساسي لتطور ونجاح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ إذ أنها أداة للضبط والتعديل لتعدد العلاقات الموجودة بين الفاعلين، والتي يمكن تأخذ عدة أنماط داخل هذه العناقيد الصناعية.

إن تحليل الخصائص المرتبطة بالعناقيد المكونة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تسمح بمعرفة الدور الأساسي الذي يمكن أن تلعبه الحوكمة على الأداء؛ وهذا ما سنحاول تقديمه في دور الحوكمة على الأداء، من خلال معرفة تطوير علاقات التعاون بين هذه المؤسسات وتأثيرها على أدائها.

الكلمات المفتاحية: *العناقيد الصناعية، حوكمة العناقيد الصناعية، الأداء، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.*

Introduction

Les agglomérations de PME sont, par nature, des formes spécifiques dont la performance ne peut résulter d'un processus de coordination spontané. Elle est marquée par la coexistence d'acteurs individuels et collectifs, publics et privés, aux objectifs souvent divergents. La difficulté de coordination est accrue dans le cas d'agglomérations de PME, en général déficitaires en ressources financières, organisationnelles et stratégiques, mais aussi - et surtout - en ressources de R&D et en capacités de coopération. Elles adoptent parfois des comportements individualistes, voire opportunistes, conduisant à annuler les effets de proximité géographique à travers des phénomènes de polarisation ou de captage de ressources¹.

La gouvernance apparaît, dans ce contexte, comme nécessaire pour créer une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes, asymétriques, et souvent déficitaires en ressources et en capacités d'interaction.

La qualité de la gouvernance constitue un facteur primordial du développement et de la réussite à long terme d'un pôle, car elle facilite la définition des enjeux stratégiques et la mise en œuvre de la feuille de route et des moyens pour les atteindre. Le concept de gouvernance implique un jeu à somme positive, un mélange de coopération et de compétition entre les acteurs.

Pour cela, on s'intéressera en particulier à la performance de la gouvernance du Cluster et aux résultats obtenus notamment en matière économique (mise sur le marché de nouveaux produits, services ou procédés issus des projets de R&D des pôles, dépôts de brevets par les membres, création de valeur ajoutée, création d'emplois, création d'entreprises, etc.). Au-delà des objectifs généraux de la politique des pôles, elle intégrera les objectifs propres à chaque pôle tels que définis dans sa feuille de route stratégique et son contrat de performance. On devra faire des recommandations au gouvernement sur les évolutions souhaitables de chacun des Clusters. Parce que le besoin de gouvernance se justifie quand les acteurs se retrouvent en situation de rivalité pour la captation de ressources territoriales intransférables. La constitution d'une gouvernance formelle permet alors de construire et de développer ces ressources.

L'analyse des spécificités associées aux Clusters constitués de PME conduit à introduire le rôle clé que peut jouer la gouvernance sur leur performance. C'est pourquoi nous cherchons à définir le rôle de la gouvernance dans ces clusters de PME et à étudier comment la dite gouvernance permet de développer les capacités de coopération, notamment pour la performance des PME. En combinant les littératures sur la gouvernance, nous cherchons à identifier le mode de gouvernance le plus adapté pour créer une telle dynamique collaborative.

Définitions

Un Cluster est vu comme « un groupe géographiquement proche d'entreprises liées entre elles et d'institutions associées relevant d'un domaine donnée, entre lesquelles existent des éléments communs et des complémentarités. Son étendue géographiquement varie d'une seule ville ou d'une région à un pays entier, voir à un réseau de pays voisins »².

La gouvernance des Clusters est « Un processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de systèmes de représentation et d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement mais pouvant être issus de champs organisationnels et

Les modes de régulation de la gouvernance des clusters, un levier pour la performance des PME : Le cas des clusters en Allemagne

institutionnels différents en vue de la réalisation d'un projet local de développement³».

La structure de gouvernance

Chaque pôle est représenté et animé par une entité juridique propre, le plus souvent une association. Cette structure de gouvernance est tenue d'accorder une place prépondérante aux acteurs industriels, scientifiques et académiques dans ses instances dirigeantes tout en permettant la représentation des collectivités territoriales intéressées⁴.

L'association dispose d'une équipe permanente qui a un rôle déterminant pour faciliter le montage des projets entre les différents acteurs des pôles. L'Etat et les collectivités territoriales contribuent au financement de ces structures.

Les missions principales de l'association chargée de l'animation d'un pôle sont :

- L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie générale du pôle,
- La coordination et la sélection (« labellisation ») des projets de recherche candidats à un soutien de la part des financements publics dédiés spécifiquement à la politique des pôles,
- La communication du pôle, notamment à l'international,
- La mise en place de coopérations avec d'autres clusters, français et étrangers,
- L'évaluation des projets.

Typologie et modes de gouvernance des Clusters :

De nombreuses propositions des typologies de la gouvernance des Clusters dont les critères de distinction sont largement hétérogènes. Certaines sont basées sur la notion de territoire, le considérant alors comme la source et le réceptacle des modes de coordination des acteurs locaux. Gilly et Perrat⁵ ont identifié trois modes de gouvernance territoriales selon la nature privée (entreprises, établissements, associations d'entreprises, Chambres de Commerce, syndicat professionnel...) et/ou publique (collectivités territoriales, agences économiques, Etat...) des acteurs en charge de cette gouvernance territoriale.

1- **La gouvernance privée**, autour d'un acteur pivot (firme leader ou organisationnelle d'acteurs privés);

2- **La gouvernance publique**, avec une structure formée d'acteur(s) public(s);

3- **La gouvernance mixte** c'est une association des formes précédentes mais avec une dominante plutôt publique ou plutôt privée, selon un dosage spécifique et variable.

Adoptant un positionnement différent, on peut repérer trois modes de gouvernance dominants en fonction de la prépondérance d'un acteur ou d'une catégorie d'acteurs dans le système⁶: soit il est assuré par une firme, souvent qualifiée de focale, qui occupe une position centrale au sein du réseau, soit il est distribué entre différents acteurs qui se répartissent les pouvoirs de décision.

On peut opérer une distinction encore plus fine parmi les formes de gouvernance plus collectives en différenciant la gouvernance associative de la gouvernance territoriales. Ainsi trois systèmes de gouvernance des Clusters peuvent être identifiés :

1- La firme focale

La gouvernance est caractérisée par une situation d'asymétrie des pouvoirs et des rôles entre la firme focale et les autres acteurs. Cette firme focale non seulement

centralise les décisions, coordonne les tâches, mais encore développe une vision de l'avenir du réseau, est garante de son évolution.

Ce mode de gouvernance semble finalement réduire la complexité du réseau en permettant de revenir à des mécanismes de régulation de type hiérarchique.

2- La gouvernance associative

Quand aucune firme dominante apparaît, c'est souvent l'appartenance à une communauté de solidarité entre pairs qui est le vecteur d'intégration. Le mode de régulation des échanges est alors principalement basé sur la confiance et solidarité, la proximité géographique renforçant le sentiment d'appartenance communautaire.

La gouvernance associative renvoie souvent à une combinaison particulière d'institution privées et spécialisées, formelles, et informelles, en échange de l'élaboration, l'adaptation et l'exécution des règles collectives.

Ce type de gouvernance associative présente cependant des limites. Parce que si les associations ont pu jouer un rôle positif dans le développement des réseaux, elles peuvent également conduire à des situations d'isolement et de résistance au changement lorsqu'elles s'enferment dans les routines et les conventions partagées et sont incapables de se renouveler et de saisir les opportunités.

3- La gouvernance territoriale

Il s'agit de rassembler les acteurs économiques et publiques locaux autour de référent partagé. La gouvernance territoriale suppose en particulier une configuration de coordination ni strictement économique ni strictement sociopolitique et impose de concevoir des modes de régulation poly centralisés. Elle nécessite en outre de mettre en place des dispositifs permettant la confrontation et l'ajustement des systèmes de représentations et d'actions d'acteurs issus de champs organisationnels et institutionnels différents.

Empiriquement, il peut exister un décalage entre ces formes idéales typiques de gouvernance. Bien souvent, ces formes de gouvernance coexistent au sein d'un même système. Il convient davantage de parler de formes de gouvernance mixte pour prendre en compte le caractère hétérogène et la variabilité des configurations potentiellement observables. Chaque réseau s'appuie sur des ressources spécifiques qui sont une combinaison nécessairement singulière en fonction de l'histoire du territoire, des acteurs qui le composent et des orientations qui sont prises au fur et à mesure du temps⁷.

Les axes de gouvernance des Clusters :

Les Clusters sont structurés autour de six axes fondamentaux de la gouvernance (La stratégie, Stratégie recherche et développement, Processus projet, développement international, implication des PME et Gestion des compétences)⁸.

1- Stratégie

La stratégie de chaque pôle est le socle de base du développement de ses activités. Elle doit prendre en considération à la fois les objectifs poursuivis par l'Etat et ses propres objectifs au regard des spécificités qui la caractérise. Elle intègre des éléments comme les principaux enjeux technologiques, les marchés cibles par le pôle, son positionnement international, les acteurs associés et leur place sur la chaîne de valeur, etc.

Cette stratégie se traduit en particulier par la définition d'objectifs opérationnels et d'indicateurs de performance à moyen et long terme.

2- Stratégie Recherche et Développement

Le processus « Stratégie R&D » décline les activités R&D intégrées dans la stratégie générale du pôle. Il est un des socles de la gouvernance d'un pôle de compétitivité et s'apparente à un processus de gestion stratégique de la recherche, du développement et de l'innovation.

L'enjeu principal de ce processus réside dans la définition et le suivi des orientations technologiques, qui doivent servir de cadre pour la détection, la sélection et l'évaluation des projets de R&D collaboratifs, en lien avec la stratégie générale du pôle.

La valeur ajoutée apportée par le pôle réside dans sa capacité à croiser les enjeux technologiques de l'ensemble des acteurs du pôle et à identifier des axes technologiques transversaux à plusieurs acteurs et plusieurs thématiques, cherchant ainsi à répondre aux enjeux de compétitivité de chacun des marchés concernés par le pôle.

3- Processus projet

Le processus projet regroupe l'ensemble des étapes nécessaires au lancement d'un projet de R&D collaboratif. Le processus projet comporte trois principaux objectifs :

- Apporter un cadre cohérent et transparent pour l'identification et la sélection des meilleurs projets, en lien avec les orientations stratégiques et technologiques du pôle et dans un délai réduit. La sélection des projets doit s'effectuer de façon homogène sur l'ensemble des projets et sur la base de critères pertinents au regard des objectifs du pôle, afin de permettre d'évaluer le plus en amont possible la qualité et les leviers de valorisation de chaque projet;

- Assurer le renouvellement du portefeuille de projets du pôle en animant des communautés d'acteurs;

- Réaliser une ingénierie financière des projets sélectionnés en optimisant les sources de financement.

La structure centrale de ce processus coïncide avec la procédure de labellisation par laquelle le pôle valide son soutien aux projets lors des demandes de financements. Les deux extrémités du processus (émergence et gestion de projet) débordent du cadre strict du processus de labellisation, mais elles conditionnent son bon fonctionnement à terme et le pôle doit y contribuer.

L'efficacité du processus repose sur un équilibre entre une formalisation des procédures garantissant la fiabilité de l'évaluation et une forte réactivité des équipes, permettant d'accélérer le flux de projets. La bonne gestion de l'information au sein du pôle représente un enjeu critique, en particulier dans une phase de construction de la confiance entre les acteurs. La gestion de la confidentialité doit être particulièrement étudiée.

4- Développement international

La mise en œuvre de la stratégie au plan international permet de renforcer la dynamique de développement du pôle, par la connaissance des pôles étrangers, l'échange de bonnes pratiques et surtout l'élaboration de partenariats stratégiques, comprenant des objectifs variés: projets collaboratifs internationaux, intégration dans les programmes de recherche européens, échanges commerciaux entre partenaires industriels, recherche de compétences complémentaires,...

Un des principaux enjeux de ce processus réside dans la capacité du pôle à faire bénéficier les PME de l'ensemble des actions mises en œuvre.

Ce développement international comprend plusieurs activités, qui se structurent autour de trois axes prioritaires :

- Enclencher une dynamique pour le développement des marchés internationaux intéressant les entreprises du pôle ;
- Renforcer la visibilité du pôle à l'international, dans une logique de marketing territorial, pour attirer des compétences et participer à l'attractivité générale du territoire ;
- Mettre en place des coopérations internationales avec d'autres clusters, au service des projets de recherche et d'innovation.

5- Implication des PME

L'intégration des PME-PMI dans l'ensemble des actions menées par le pôle (projets R&D, développement international,...) est un des facteurs clés de succès du développement du pôle et un indicateur de performance important. Cependant, cette implication ne va pas de soi et le pôle doit agir à différents niveaux pour favoriser son implication dans les projets et actions.

Les actions menées par les pôles à destination spécifique des PME se répartissent en trois principales catégories :

- Des cartographies des PME-PMI associées au pôle;
- Des actions de sensibilisation et mobilisation des PME-PMI dans un cadre collectif;
- Une offre de service pour un accompagnement personnalisé des PME-PMI.

6- Gestion des compétences

Une gestion des ressources humaines adaptée est l'une des conditions de succès des Clusters: le facteur humain est en effet décisif pour animer le réseau d'acteurs partenaires du pôle et les amener à travailler ensemble. Mais la gestion des ressources humaines au sein d'un pôle de compétitivités n'est pas simple : les populations en présence ont des statuts et des cultures très différents (chercheurs, entrepreneurs, salariés), la plupart des personnes associées au pôle ne sont ni dirigées ni rémunérées par le pôle, l'organisation du travail sur des projets de R&D collaboratif est spécifique. L'ensemble des pratiques de ressources humaines qui seraient adaptées à la configuration des pôles sont encore à inventer.

Les pôles tentent de définir de nouveaux modèles de gestion des ressources humaines, à travers des initiatives originales qui correspondent à la politique d'un pôle, mais qui restent encore isolées.

Les actions entreprises par les pôles en matière de gestion des compétences correspondent à trois niveaux d'intervention :

- Le niveau de l'organisation interne du pôle, de son équipe d'animation et des autres organes de gouvernance;
- Le niveau du projet collaboratif, de l'équipe constituée pour le temps du projet;
- Le niveau externe du territoire et du secteur d'activités sur lesquels le pôle est positionné.

La gouvernance des Clusters et la performance des PME

La performance d'un système, en l'absence d'une entreprise leader, dépend étroitement de la force du potentiel institutionnel. Ce potentiel est associé à des facteurs historiques et socioculturels qui participent à la création d'une culture commune, d'un climat de confiance et de réciprocité.

La coopération établie sur un plan essentiellement technique, passe par des relations non marchandes et le plus souvent informelle entre des individus. La concurrence sur les prix reste très intense compte tenu de l'appartenance des entreprises à un même secteur, voire à une même activité.

Les avantages liés à cet espace dynamique sont incarné dans les externalités d'agglomération dont peuvent bénéficier les PME qui y participent. Au total les PME n'ont que peu d'emprise sur la performance d'un pôle d'activité circonscrite à la frontière du territoire géographique. Cette approche est approchée uniquement à travers les bénéfiques associés aux économies d'agglomération.

Dans une autre approche préconisée par Porter la performance des entreprises repose sur l'innovation et la création des connaissances nouvelles. La différence de performance observée peut être directement déduite des dimensions structurelles, la diversité des acteurs, l'importance des barrières à l'entrée et à la sortie ainsi que les modes de coordination mises en œuvre entre les acteurs.

Généralement on peut dire que la gouvernance des Clusters peut influencer la performance des PME dans les points suivant⁹:

1- Accroître la valeur ajoutée des pôles pour les PME

Les Clusters ont apporté une première réponse encourageante au manque d'innovation dans les entreprises, en intégrant les PME dans des projets de R&D collaboratifs. Néanmoins, l'intégration des PME au sein de ces démarches reste encore limitée et ne suffit pas à lever tous les obstacles à l'adoption de démarches innovantes par les PME.

Les Clusters doivent investir d'autres champs pour améliorer l'impact de leurs actions vis-à-vis des PME et renforcer ainsi les écosystèmes qu'ils sont en train de créer. Les spécificités des PME doivent être mieux prises en compte, afin de construire des réponses adaptées. L'ancrage des PME dans les chaînes de valeur des territoires, la création et l'intégration de leurs compétences en R&D, sont deux champs sur lesquels les pôles peuvent renforcer leur valeur ajoutée.

Parallèlement, l'environnement des pôles comptant de nombreux acteurs du développement économique et de multiples sources de financement gagnerait à être simplifié, afin de mieux faire converger les politiques de soutien aux PME régionales.

2- La gouvernance et de l'animation des pôles

La participation d'un dirigeant de PME au bureau du pôle semble être une option qui fonctionne, à condition que ce dirigeant soit suffisamment disponible pour pouvoir s'impliquer vraiment dans la direction opérationnelle du pôle. Il est également possible d'impliquer les PME dans la gouvernance des pôles, à travers leurs représentants. Ceci permet de démultiplier le nombre des PME intégrées dans le pôle, ces réseaux étant souvent, en effet, des relais efficaces de l'action du pôle en faveur des PME puisqu'ils ont une bonne connaissance des besoins spécifiques de leurs membres. L'implication des PME peut aussi être facilitée grâce à la présence, au sein du pôle, d'un interlocuteur dédié aux PME au sein de l'équipe des permanents.

3- L'implication dans les décisions et les activités du pôle

Une plus forte implication des PME dans les structures de gouvernance du pôle est nécessaire pour équilibrer les rapports de force entre les PME et les grands groupes et favoriser le passage pour les PME, d'une logique de sous-traitant à une logique de partenaire.

Elle permettrait, par ailleurs, au pôle de mieux prendre en compte, dans le cadre de sa stratégie et de ses axes thématiques, les priorités des PME et de consolider la construction d'écosystèmes couvrant l'ensemble des chaînes de valeur, sur des thématiques données.

Les pôles font globalement le constat d'une implication insuffisante des PME dans leurs décisions et dans les activités qu'ils développent. Ils disposent pourtant de différentes options et modalités leur permettant de dépasser les contradictions entre les spécificités et les besoins des PME, d'une part, et, d'autre part, leur fonctionnement propre.

4- Accroître la cohérence et contribution à la diminution des barrières à l'innovation

La prise en compte des priorités stratégiques des PME, ainsi que celle de leurs compétences, est un élément important de la cohérence de la stratégie des pôles. A ce titre, l'identification des compétences des PME que le pôle peut utilement associer à ses activités est un préalable utile.

L'implication des PME dans la construction ou la révision des stratégies de pôle, la construction de *roadmaps* ou des démarches prospectives contribuent largement à faire tomber les barrières psychologiques à l'innovation. L'entreprise est, en effet, plus familiarisée avec l'agenda de R&D du pôle et sa stratégie, les marchés visés et les moyens envisagés pour y parvenir, dès lors qu'elle voit plus clairement le rôle qu'elle peut jouer, en particulier si la stratégie et l'agenda de R&D du pôle reflète certaines de ses propres priorités.

5- Des outils permettant d'acquérir une meilleure connaissance de leurs marchés

Parallèlement, les pôles sont susceptibles de proposer aux entreprises des services spécifiques dans les domaines de l'intelligence économique ou de la veille économique et technologique, dans la perspective de développer, à l'échelle des pôles eux-mêmes et au niveau de leurs membres, une meilleure connaissance de leurs marchés et une capacité d'anticipation.

6- La valorisation des compétences des PME

La gestion des ressources humaines est évidemment un enjeu, pour les pôles, ainsi que dans sa mobilisation sur le long terme, en particulier pour des PME non technologiques qui ne disposent pas, a priori, de ressources humaines dotées d'un bagage scientifique.

Des structurations sont apportées en matière de valorisation des compétences des PME, à l'intérieur du périmètre du pôle, mais aussi, au-delà (à l'international, notamment). En prenant principalement la forme de cartographies de compétences, communiquées au sein du pôle et permettant à la fois aux acteurs souhaitant s'insérer dans des projets collaboratifs, dans une logique réactive, d'identifier les interlocuteurs disposant des compétences complémentaires et au pôle, dans une logique proactive,

Les modes de régulation de la gouvernance des clusters, un levier pour la performance des PME : Le cas des clusters en Allemagne

de promouvoir ses compétences au sens large, à travers des offres globales, sur des champs technologiques donnés.

Le cas des clusters en Allemagne

En Allemagne, le programme pionnier en matière de gouvernance de clusters fut initié au milieu des années 90. C'était le programme *Bio Regio*, dont l'objectif était de rattraper le retard avec le Royaume Uni dans le domaine des biotechnologies.

Les résultats globaux du programme *Bio Regio* sont les suivants¹⁰:

- De bons résultats en matière de création d'entreprises : on est passé de moins de 220 entreprises dédiées aux biotechnologies en 1997 à plus de 500 en 2002;
- En termes de capital-risque investi, on est passé de 59 M€ en 1996 à 500 millions en 2000 et 2001, soit près de dix fois plus en 5 ans;
- Cela dit, après 2001 surtout, il y a eu beaucoup de faillites et de rachats, principalement par des sociétés étrangères et notamment américaines, ce qui a soulevé un débat en Allemagne sur l'utilisation des fonds publics;
- Globalement, il semble que la désaffection des valeur technologiques après 2001 et le retrait relatif du capital-risque aient été compensés par les structures d'aide à la création des entreprises mises en place grâce au programme *Bio Regio*, des structures finement adaptées à leur environnement local particulier et qui ont réussi à équilibrer le flux sortant lié aux faillites et rachats.

Quant au fait de savoir si l'Allemagne avait rattrapé ou non le Royaume Uni, la question est complexe. Avec 500 entreprises dédiées aux biotechnologies, l'Allemagne était effectivement le numéro 1 en Europe. Mais la taille moyenne de ces entreprises était plus faible, leur avenir plus incertain, leur investissement en R&D sensiblement plus faible. Globalement, le chiffre d'affaires et le nombre d'employés des entreprises de biotechnologies en Allemagne restait sensiblement inférieurs à ceux du Royaume Uni (2,9 Milliards d'euros contre 4,5 en 2006; 13 000 contre 21000 cette même année).

Les plus actives en la matière sont celles qui bénéficient (plus de la moitié des PME industrielles) d'un des innombrables programmes d'aide à l'innovation que proposent la Fédération ou les Länder, indépendamment ou non de la politique européenne en la matière. Mais ces programmes semblent eux aussi mal adaptés à leurs besoins et modes de fonctionnement, surtout à ceux des entreprises de moins de 250 salariés; c'est ce qui explique que les trois quarts des aides publiques vont aux grandes entreprises. Outre un problème de visibilité, ces programmes ont un handicap majeur aux yeux des PME: leur mise en œuvre est d'une extrême complexité et s'accompagne d'une charge bureaucratique disproportionnée. Leur logique administrative est incompatible avec la gestion du temps (ressource clé dans une petite entité) dans une PME¹¹.

Ce constat a incité les pouvoirs publics à lancer un nouveau programme, rassemblant sous un guichet unique les mesures du gouvernement fédéral s'adressant aux PME innovantes: *Zentrales Innovations programm Mittelstand (ZIM)*.

Lancé en juillet 2008, il court jusqu'à la fin 2013. Et dans le cadre des politiques de soutien à la conjoncture 2009/10, les moyens alloués ont été augmentés, de sorte que le montant des aides s'élève à 2,2 Md€ sur cette période. L'objectif de ZIM, qui conjugue politique générale de soutien au *Mittelstand* et politique de soutien à

l'innovation technologique, est de développer la proximité de la R&D avec le marché en promouvant la constitution de réseaux de partenariats, y compris transnationaux.

Le programme *ZIM* mise sur la culture de la coopération et du partenariat en réseaux qui est un des facteurs structurels du schéma d'innovation allemand et qui explique la forte implication des entreprises. Cette approche se conjugue avec celle de la politique des clusters que mènent la Fédération et les Länder dans le cadre de la politique d'innovation européenne. Enfin, ce programme révèle l'approche du *bottom up* qui caractérise toutes les politiques allemandes de soutien à l'innovation et qui s'exprime dans une logique d'offre: les pouvoirs publics se contentent de mettre à disposition des acteurs privés des moyens pour leur permettre de réaliser plus facilement les projets que ces derniers ont eux-mêmes définis. Ce programme semble bien répondre à la demande des PME: actuellement, plus de 9 500 projets ont été retenus, les trois quarts des aides allant à des PME de moins de 50 salariés.

Le programme *ZIM*¹² (*Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand*), du Ministère fédéral de l'Économie et de la technologie (BMWi), a été lancé mi-2008 pour soutenir l'innovation technologique des petites et moyennes entreprises allemandes (au sens de la définition européenne : moins de 250 employés, moins de 50 M€ de CA ou de 43 M€ de total de bilan, indépendance de l'entreprise).

Ce programme, dont la dotation a été augmentée en 2009 en réponse à la crise, affiche aujourd'hui des financements équivalents à ceux affichés pour la politique française des Clusters (1,8 milliard d'euros sur 3 ans et demi, de juillet 2008 à juin 2011, contre 500 M€ par an environ pour la politique des Clusters pour la période 2009-2011). Il comporte trois volets:

1- ZIM-KOOP : projets de coopération entre plusieurs PME, entre des PME et des centres de recherche appliquée. Dans la limite d'un plafond de 350 000 € par projet, le soutien public s'échelonne entre 35 % et 50 % du coût prévisionnel du projet, le taux maximal étant réservé aux PME de moins de 50 salariés. Les centres de recherche impliqués se voient, eux, verser jusqu'à 100% du coût.

2- ZIM-NEMO : projets de constitution de réseaux de six PME au moins. Le soutien est alors destiné aux prestations liées au management et à l'organisation du réseau. Dans la limite d'un plafond de 350 000 €, les charges salariales du manager de réseau sont subventionnées à hauteur de 70 % la première année, de 50 % la deuxième et de 30 % la troisième.

3- ZIM-SOLO : Projet isolé présenté par une PME et visant le développement de produits, processus et prestations techniques innovantes. La contribution *ZIM* couvre dans ce cas entre 25 % et 45 % du coût total (maximum : 350 000 €), et les PME allemandes continuent à percevoir les subventions les plus élevées.

S'y ajoute, pour les volets (1) et (3), un soutien aux activités de conseil et prestations liées au développement du projet (études de marché, veille en matière de brevets, etc.) à proportion de 50 % au maximum des frais engagés (plafond : 50 000 € par projet). Les projets sont sélectionnés par un jury composé de 15 experts issus des milieux scientifiques et économiques.

Seul le troisième volet, *ZIM NEMO* procède d'une politique de cluster (territorialisé ou non). On aura noté, toutefois, la proximité du programme *ZIM KOOP* à la philosophie du soutien aux projets collaboratifs de R&D de la politique française des Clusters (ANR, FUI) – avec, cependant, quelques différences :

Les modes de régulation de la gouvernance des clusters, un levier pour la performance des PME : Le cas des clusters en Allemagne

- Les projets n'ont pas à être labellisés au préalable par un cluster pour être éligibles au financement,
- Les entreprises autres que PME ne sont pas éligibles au financement,
- Pour les PME, les services externes (consultants) d'aide à la mise sur le marché sont éligibles au financement,
- Les partenariats doivent être équilibrés et tous les partenaires doivent apporter un *innovative input*.

En juin 2011, une première évaluation de ce programme a été réalisée. Notons que cette évaluation a été réalisée par des chercheurs (de l'Institut für Wirtschaftsforschung de Halle). Selon les conclusions de cette évaluation, ce programme aurait eu un effet de levier très important : 1 euro public investi aurait conduit à 2,8 euros privés investis, les deux tiers des coûts des projets de R&D étant supportés par les entreprises et les effets d'aubaine semblant quasi-nuls ; le programme aurait conduit à un accroissement de production pour une valeur estimée à 7,7 Md€, au maintien ou à la création de 70.000 emplois, avec les effets associés en terme de consommation, de croissance, de financement de la sécurité sociale et d'économie sur les allocations chômage. Ainsi on peut citer les résultats suivants¹³:

- Des PME très ouvertes au monde : Alors que les PME réalisent plus de 40 % du CA domestique de l'Allemagne, elles ne réalisent que 20 % du CA total des exportations. On compte, selon les sources, entre 300 000 et 400 000 PME exportatrices. Mais leur activité internationale ne se limite pas au commerce, car toutes pratiquent au moins une forme d'internationalisation : si elles vendent hors des frontières, elles y investissent aussi, y ont ouvert une succursale ou pris une participation dans une société étrangère. La Fédération allemande de l'industrie (BDI) révèle dans une étude 8 que plus des deux tiers des PME industrielles ont développé leurs activités à l'international : si la moitié d'entre elles se contente d'exporter, une sur dix investit et un gros quart a engagé des liens de coopération avec des homologues étrangers.

- Pour franchir les frontières, les PME agissent le plus souvent de leur propre initiative, effectuant des choix autonomes guidés par l'expérience de leurs partenaires et concurrents. Peu d'entre elles recourent aux innombrables programmes d'incitation à l'internationalisation (plus de 140) que proposent en Allemagne la Fédération, les diverses institutions fédérales, les 16 Länder (les états fédérés mènent leur propre politique de développement économique), les CCI, les chambres de métiers ou celles du commerce extérieur. Les mesures proposées (soutien des activités hors du territoire, orientation sectorielle, aides par zone géographique) laissent les PME largement indifférentes. Elles ne sont visiblement pas adaptées à leurs besoins, car seuls les grands groupes s'y recourent. Souvent, les PME ne les connaissent même pas, faute de temps pour les prospecter.

Par contre, elles recourent volontiers aux services de veille économique des pays d'accueil que proposent les chambres du commerce extérieur.

Mais leur préférence va de loin à l'accompagnement que leur offre une institution issue de la société civile et pilotée conjointement par les syndicats, le patronat et des fédérations professionnelles : le Centre de rationalisation et d'innovation des entreprises allemandes (*Rationalisierung – und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft*). Ce RKW au statut d'association, un réseau d'aide à l'auto organisation

des PME né à l'origine en 1921 et recréé en 1951 dans le cadre du Plan Marshall, a pour mission d'accompagner les PME dans leur stratégie de compétitivité, qu'il s'agisse de R & D, d'organisation ou de modernisation des qualifications. Son approche « *intègre les différentes perspectives de tous les acteurs impliqués dans le processus économique* », à commencer par les entreprises, et en y associant les partenaires sociaux et le monde scientifique.

– Les PME allemandes sont particulièrement innovantes : Traditionnellement, en Allemagne, les deux tiers des dépenses de R & D (elles atteignent au total 2,53 % du PIB selon la Commission européenne) sont imputables au secteur privé (entreprises).

Certes, ce sont les grands entreprises qui investissent le plus dans ce domaine ; un petit tiers seulement des sociétés moyennes (entre 100 et 500 salariés) s'impliquent, et seulement un gros dixième des plus petites.

Mais depuis le début du millénaire, les PME montent en puissance : si leur part dans le total des dépenses de R&D est restée aux alentours de 13 %, leur part dans le total des effectifs de R&D s'est accru, passant à 20 %. En effet, les PME mènent de plus en plus leur R&D en interne : plus des deux tiers des

PME industrielles innovantes disposent de leur propre division de R&D.

Cet investissement dans la R&D est lui aussi une réponse à la globalisation des activités et s'accompagne d'une spécialisation prononcée. Peu connues du grand public parce qu'elles consacrent peu d'énergies à la communication, un certain nombre de ces PME proactives sont ce que les Allemands appellent des « *hidden champions* » : des leaders européens ou mondiaux incontestés sur un segment high-tech extrêmement pointu (marché de niche), comme par exemple les colles pour cartes à puce.

Ce sont souvent des PME moyennes au CA inférieur à 50 M€, mais à fort effectif (proche de 250), celui-ci étant très hautement qualifié. Et ces championnes discrètes assurent généralement une fonction de locomotive dans leurs réseaux, tirant leurs partenaires vers l'excellence et de forts gains de compétitivité.

Conclusion

La gouvernance de clusters est devenue les modalités privilégiées de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, que ce soient les politiques régionales, les politiques industrielles ou les politiques technologiques, toutes sont désormais ancrées dans les stratégies de clusters, solution semble-t-il unique à la compétitivité, l'attractivité, la performance économique et technologique des territoires, et donc des nations.

La gouvernance des Clusters doit savoir s'adapter lorsque le pôle est particulièrement hétérogène et déficitaire en ressources de R&D. La gouvernance joue alors un rôle essentiel dans ces pôles de PME, les institutions devenant des acteurs essentiels de la gouvernance dans la mesure où elles s'avèrent capables de mettre en œuvre des règles collectives (gouvernance associative) qui garantissent la coordination entre acteurs hétérogènes (gouvernance territoriale)¹⁴.

Les Clusters partout où ils existent sont, pour les PME concernées, un support leur permettant de mieux lutter contre la concurrence, notamment celle venant de l'extérieur. Les liens qu'ils organisent entre les entreprises, les centres de recherche publics et privés, les écoles et les universités, rendent plus forts chacun des acteurs :

Les modes de régulation de la gouvernance des clusters, un levier pour la performance des PME : Le cas des clusters en Allemagne

les PME par la modernisation de leurs produits que le pôle peut générer, les centres de recherche et d'enseignement par le soutien apporté aux applications industrielles de leurs travaux.

Les Clusters soutiennent la croissance économique des PME en offrant un environnement propice à l'amélioration de la performance qui concourent à la croissance de la productivité grâce aux améliorations de l'efficacité, de la qualité et de la différenciation des biens et des services.

Les Clusters renforceront les relations entre les PME, et porteront une attention particulière aux achats, à la sous-traitance, à la mise sur le marché et à l'accompagnement à l'export. Ils veilleront à une implication plus forte des acteurs de la formation, pour mieux mettre en cohérence l'offre de formation avec les besoins des entreprises sur leur territoire.

La gouvernance d'un pôle est un dispositif de régulation locale entre une pluralité d'acteurs en situation d'interactions. Elle peut prendre différentes formes et s'incarne dans la structure de gouvernance formelle du pôle. Mais elle ne peut pour autant être réduite à un simple système de pilotage. Elle désigne un véritable processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de systèmes de représentations et d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement mais pouvant être issus de champs organisationnels et institutionnels différents en vue de la réalisation d'un projet local de développement. Donc les Clusters, constituent un tournant dans la conception de la politique industrielle : à une action publique basée sur le double principe de redistribution et d'équité territoriale succède une approche élaborée autour des concepts de compétitivité et de concurrence. L'heure est désormais à la construction de territoires compétitifs, et de fait mis en concurrence dans l'accès aux financements publics.

¹ Rachel Bocquet et Caroline Mothe, *Le rôle des institutions publiques dans la gouvernance des Clusters de PME*, Revue canadienne des sciences régionales, automne 2009, Canada, 2009, p.413.

² Porter M, *Competitiveness in rural US regions: Learning and research agenda*, institute for strategy and competitiveness, Harvard business school, Harvard, 2004, p.207

³ A. Mendez, D Mercier, *Le rôle des relations inter organisationnelles dans des territoires en transition : des compétences clés sous contraintes de l'Histoire*, Actes de la XVème Conférence Internationale de Management Stratégique, Annecy, Genève 13-16 juin, 2006.

⁴ http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/interventions_econom/developpement_econom/pole_s_de_competitivi/ (18/03/2013).

⁵ Gilly J.P. et Perrat J. *La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale*, Cahiers du GRES, n°5, 2003, p.06

⁶ Sylvie Ehlinger et Véronique Perret, *La réussite des Clusters : le défi de l'intégration d'un réseau dans un territoire*, Management : Enjeux de demain, Fnege Vuibert, France, 2009, p.31-34

⁷ A. Mendez, *Effets de la mondialisation sur l'organisation et la compétitivité des districts industriels*, Revue internationale sur le travail et la société, Vol. 3, N° 2, 2005, p.756- 786.

⁸ Cm international et Arcessor, *Rapport :Recueil des bonnes pratiques de gouvernance pour les Clusters*, Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, France, 2008, p. 19,36,53,71,85,105.

⁹ Philippe BASSOT et al, *Les Clusters : un vrai levier d'innovation des PME*, réalités industrielles, Mai 2008, p.98-101.

¹⁰ Antoine MASSON, *Repenser la politique des Clusters*, Rapport de Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, France, Décembre 2011, p.93.

¹¹ Isabelle Bourgeois et René Lasserre, *Les PME Allemandes Une compétitivité à dimension sociale et humaine*, CIRAC International, France, 2011, p.191, 192.

¹² L'observatoire des Clusters, *Les politiques de clusters dans un Etat fédéral : l'Allemagne*, lettre n°16, Automne 2001, <http://www.observatoirepc.org> (18/03/2013)

¹³Isabelle Bourgeois et René Lasserre, *Ibid*, p.186-190.

¹⁴ Rachel Bocquet et al, *Clusters constitués de PME : quelle gouvernance pour quelle performance ?* *Revue management et avenir*, Management Prospective Editions, France, 2009/5 - n° 25, p.242.