



HAL
open science

Management public de projets d'investissement direct étrangers et intelligence économique territoriale

Olivier Coussi

► **To cite this version:**

Olivier Coussi. Management public de projets d'investissement direct étrangers et intelligence économique territoriale. *Gestion et management public* [2012-...], 2014, 10.3917/gmp.032.0053 . hal-01891501

HAL Id: hal-01891501

<https://hal.science/hal-01891501v1>

Submitted on 9 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Management public de projets d'investissement direct étrangers et intelligence économique territoriale

Public management of foreign direct investment projects and territorial competitive intelligence

Olivier COUSSI[‡]

Résumé

Nous étudions les liens entre le processus d'implantation d'un projet d'investissement direct étranger et son inscription dans le dispositif d'intelligence économique territoriale. Sur la base d'une étude initiale historique, nous proposons une analyse secondaire à l'aide du cadre théorique issue de la sociologie de la traduction. Sur le cas spécifique du management de l'implantation en France d'une entreprise chinoise, nous montrons comment le management public va produire une impression d'échec pour ce projet qui, paradoxalement, trouvera une issue concrète et positive sur le territoire.

Mots-clés

Sociologie de la traduction, intelligence économique, localisation, territoire, management public

Abstract

We study the link between the implantation process of a foreign direct investment project and this process's integration in the territory's competitive intelligence system. Based on a factual study going from 2005 and 2013, we propose a second analysis using a theoretical framework from the sociology of translation (Actor-Network Theory). Analyzing the case of a Chinese company's implantation in France, we demonstrate how local government agencies created a sense of failure for this project, which, actually led to a positive and tangible outcome for the territory.

Keywords

Actor Network Theory, competitive intelligence, location, territory, project management

[‡] Maître de Conférences Associé, Institut d'Administration des Entreprises – Université de Poitiers, ocoussi@iae.univ-poitiers.fr

Introduction

Avec la mondialisation, les décideurs publics se trouvent confrontés à différentes stratégies de localisation des investissements économiques portées par les acteurs privés. Ces investissements mettent en concurrence les territoires et posent la question du management du développement économique local. Les décideurs publics oscillent alors entre le fait de se concentrer sur l'endogène (les acteurs présents) et de porter leurs efforts sur l'exogène (les nouveaux entrants). Dans ce contexte, les entreprises à capitaux étrangers ont souvent cristallisé des crispations collectives en illustrant les difficultés sous-jacentes à la pérennité des projets d'investissements sur un territoire.

Dans le passé, l'Etat français autorisait ou non un investissement direct étranger (IDE) à se localiser sur le territoire national et lui imposait le lieu où exercer son activité, tout ceci dans une vision traditionnellement colbertiste puis jacobine du pilotage de sa politique d'aménagement du territoire. La croissance était porteuse de projets d'investissements endogènes et exogènes que les territoires français se partageaient presque sans concurrence. Avec les différentes crises financières internationales successives, la compétition entre les territoires pour capter les nouveaux investissements s'est durcie. De plus, la rareté des projets d'IDE, couplée à une concurrence territoriale exacerbée, coûte cher en déploiement d'ingénierie publique.

Dans un contexte de décentralisation et de reconfiguration territoriale en France, un débat subsiste encore sur l'utilité de dispositifs de management du développement économique et, plus encore, sur l'existence de structures dédiées à l'international. Le choix n'est actuellement pas tranché entre, d'une part, la délégation des actions à une structure indépendante du type Agence Régionale de Développement (ARD) ou Comité d'Expansion Economique (CEE, à l'échelle d'un département) et, d'autre part, l'intégration au sein même des services économiques des collectivités territoriales (région, département, agglomération...). Les praticiens du développement économique constatent pourtant des dysfonctionnements, dans le management de l'ensemble des acteurs de la chaîne d'action publique, pouvant conduire à l'échec du processus d'implantation, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'IDE. Le débat entre internalisation ou externalisation du dispositif de gestion s'en trouve alors encore plus renforcé. Il est donc nécessaire de développer des méthodologies d'analyse du processus de gestion d'un projet d'IDE afin d'éclairer la décision publique.

La littérature est riche de recherches portant sur la localisation des IDE sur un territoire (Mucchielli et Mayer 2004). Pour la France, citons par exemple le travail sur les facteurs et conditions de localisation d'entreprises de production étrangères entre 1985 et 1995 (Mayer 2004). Ces travaux posent plus, en définitive, la question de l'attractivité et de la compétitivité des territoires dont la performance - sur le sujet des IDE - peut être évaluée par recensement annuel des implantations et des créations d'emplois. Les différents baromètres existants sont, par exemple, institutionnels (comme celui de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII)) ou indépendants (comme celui de la société de conseil EY¹). Si cette littérature a surtout traité des facteurs qui attirent les IDE et des modes de localisation, elle dit peu de choses sur le processus concret par lesquels les IDE s'implantent. En effet, peu de travaux existent pour expliquer le succès ou bien l'échec de la localisation d'un IDE sur un territoire et l'impact de la contribution managériale de la puissance publique au résultat final. On peut toutefois noter un travail original qui propose un mode de gestion des projets d'IDE dans le cadre des politiques territoriales d'attractivité : l'utilisation du *yield management* comme mode de gestion d'un stock de projets d'IDE sur un territoire (Carluer et Foignet 2012 ; Foignet et Carluer 2009). Le territoire est alors considéré comme un produit à *vendre* dont le prix doit être optimisé face aux *clients* que représentent les investisseurs internationaux. Plus récemment, Crague (2014) interroge le rôle du sommet stratégique dans la problématique de management, sur le territoire, d'une implantation d'entreprise. Il examine les solutions organisationnelles mises en place par les firmes afin de remédier

¹ En 2013, selon le baromètre de l'attractivité d'EY, il y a eu en France 514 projets d'implantation internationale pour 14122 créations d'emplois annoncées. Dix-neuf projets étaient en provenance des BRIC. La France était 3^{ème} en Europe derrière le Royaume-Uni (n°1) et l'Allemagne (n°2) (Lhermitte, Raufast et Durand 2014).

aux problèmes de gestion qui surgissent. Pour autant, aucune étude n'interroge la problématique du management de l'implantation *greenfield* sur un territoire, c'est à dire la création d'une unité entièrement nouvelle, et du processus qui conduit à sa pérennité. Ainsi, notre propos est d'interroger la pertinence et la performance du dispositif public d'accompagnement et de management d'un projet d'IDE sur un territoire afin d'expliquer les raisons du succès ou de l'échec du processus. Dans ce but, nous proposons de répondre à la problématique suivante : comment gérer un projet d'IDE, par une affectation adaptée des moyens publics, pour favoriser la création de valeur ajoutée, en particulier en termes d'emplois, pour le territoire concerné ?

La première partie de cet article confronte le concept d'intelligence territoriale vu sous le prisme du management public. La deuxième partie présente le cadre méthodologique et théorique de la sociologie de la traduction que nous allons mobiliser pour répondre à la problématique retenue. La troisième partie décrit, sur huit années, le cas d'un projet d'implantation d'un équipementier chinois du secteur des télécommunications. Enfin, la quatrième partie étudie le cas à partir du cadre proposé par la sociologie de la traduction et permet d'initier une discussion mettant en avant des préconisations managériales.

1. Intelligence territoriale, management public et projets d'investissement direct étrangers

Dans le cadre d'une réduction des frontières économiques et d'une redistribution des rôles des acteurs, la mondialisation donne de plus en plus d'importance aux territoires, plus particulièrement à leurs contributions dans les sphères économiques et sociales. En effet, deux notions - jusqu'alors incarnées par le seul Etat central - viennent caractériser les territoires : l'attractivité et la performance. La question de l'intelligence territoriale se trouve alors posée.

L'intelligence territoriale (François 2008 ; Herbaux 2007) est un concept récent et très lié à la notion d'intelligence économique (IE). Ce concept est apparu au début des années 2000, à l'issu de travaux engagés, entre autres en France, par l'ADIT², la DATAR³ et des agences de développement économique. Ces travaux ont révélé que les régions sont aujourd'hui des territoires de référence pour la mise en œuvre d'initiatives liées à l'intelligence économique. En fonction des services qu'ils proposent, certains acteurs s'appuient sur la notion de territoire, d'autres sur le concept d'IE, et d'autres encore sur celui de dispositif territorial qui développe des activités dites *intelligentes*.

On peut ainsi définir - en première approche - l'intelligence territoriale (IT) comme la science qui a pour objet le développement durable des territoires et qui a pour sujet la communauté des territoires (Girardot 2000). Plus précisément, l'IT propose de relier la veille et l'action publique au service du développement économique et industriel d'un territoire. Elle peut aussi se définir comme la capacité d'un territoire à anticiper les changements socio-économiques et à gérer les connaissances qui en découlent (Moinet 2011a). Pour cela, elle renvoie à la maîtrise de l'information stratégique, à sa collecte, à son partage et à son utilisation au profit des acteurs économiques (Martre 1994). L'objectif poursuivi est de construire des politiques, des savoir-faire et des innovations institutionnelles qui, *in fine*, feront du territoire concerné un centre de compétences ou un élément clé de la compétitivité des entreprises qui s'y établissent. Elle vise ainsi à renforcer le capital immatériel du territoire et des acteurs économiques qui y sont implantés, ainsi que la création de valeur ajoutée lors de la mise en œuvre de la stratégie territoriale.

Dans un contexte de crise économique, l'intelligence territoriale pourrait ainsi apparaître comme un cadre d'analyse permettant d'anticiper les mutations économiques (on pourrait même parler de métamorphoses) au même titre que les diagnostics territoriaux servant de base aux politiques de relance économique, en installant une attitude, un mode de management public. Ainsi, la maîtrise de l'information stratégique et sa gestion par les acteurs concernés pourraient améliorer la performance

² Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique.

³ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

économique territoriale (en termes d'investissements, d'emplois...). Une prise de conscience semble nécessaire afin d'affecter des moyens à mettre en œuvre pour la recherche d'un avantage compétitif local doublé d'une préconisation de passer par le partage d'informations afin d'organiser la capacité collective à construire une dynamique de développement dans les territoires (Pautrat 2004) et d'inciter l'Etat et les collectivités locales à donner une impulsion au développement local en créant une dynamique d'intelligence territoriale (Pautrat et Delbecque 2008). Ainsi, dans l'économie de la connaissance, et en tenant compte de la mobilité croissante des acteurs économiques, chaque territoire doit faire preuve d'un *potentiel* territorial capable d'attirer l'activité productive. Les territoires apparaissent alors comme des systèmes dynamiques qu'il faut observer en temps réel pour permettre la mise en œuvre de politiques locales efficaces et adaptées.

L'intelligence territoriale peut être analysée selon deux logiques (Pelissier 2009) :

1. la logique ascendante, qui met l'humain au centre des développements et qui prône une intelligence territoriale sous la forme d'une entité socio-économique construite qui résulte de multiples interactions entre des acteurs hétérogènes composant le territoire et donnant naissance à des ressources construites ;
2. la logique descendante, qui consiste en la déclinaison de l'intelligence économique au niveau du territoire pour améliorer la compétitivité nationale. Le territoire subit les décisions de l'Etat, ce qui peut avoir comme conséquence de ne pas favoriser le développement endogène. La circulaire du Premier ministre de 2011 (Fillon 2011) s'inscrit pleinement dans cette logique en donnant les orientations de l'intelligence économique appliquées aux territoires français dans un souci de mettre sur un pied d'égalité l'ensemble des territoires au plan national sans prise en compte de leurs spécificités.

Ces deux approches (la première plus académique et la seconde plus institutionnelle) convergent vers les mêmes buts : la compétitivité et l'attractivité des territoires. Pour atteindre ces buts, les acteurs de ces territoires (habitants, collectivités territoriales, élus, entreprises, institutions...) sont invités à partager des objectifs et à œuvrer en collaboration. Plutôt que d'opposer ces deux conceptions de l'intelligence territoriale, nous préférons les associer car elles se complètent. Une cohérence sur le territoire national du dispositif public d'intelligence économique est nécessaire, mais - les territoires étant par nature des espaces à fortes spécificités - l'Etat doit accepter un mode de gestion adapté à ces spécificités. L'objectif poursuivi est alors de placer le développement territorial au cœur du management public. Dans ce but, installer une démarche d'intelligence territoriale, au cœur du dispositif de développement économique local, doit permettre de renforcer les coopérations et les projets collectifs. Une culture du partage de l'information renforce la défense de l'intérêt général et permet ainsi de faciliter le développement de projets dynamisant le territoire. La tâche est subtile, dans le contexte institutionnel français, car il s'agit de trouver un équilibre entre le pilotage fort de l'Etat central et l'autonomie des collectivités territoriales. Ces dernières (les régions et, dans le futur, les métropoles, mais aussi les départements, les villes, les communautés d'agglomération) peuvent être en charge de la coordination du développement économique.

Les différentes échelles territoriales ne simplifient pas la détermination du bon niveau de pilotage des actions et des projets de développement économique. La multiplication des interlocuteurs vient alors s'ajouter à une complexité grandissante des projets d'investissements et, notamment, de ceux portés par des investisseurs étrangers. Si la circulaire du Premier ministre évoquée précédemment décrit bien un processus d'intelligence économique au profit des acteurs économiques des territoires, elle ne présente que trois volets : la veille stratégique, le soutien à la compétitivité des entreprises et la sécurité économique. Le management de l'intelligence collective n'apparaît pas. En négligeant ainsi de fournir des éléments et des directives pour la structuration de ce volet, l'Etat laisse alors un vide qui peut avoir des effets pervers : les collectivités territoriales, les chambres consulaires et, parfois même, les services déconcentrés de l'Etat peuvent alors se faire concurrence au détriment d'une optimisation du système public de management et du soutien au développement économique. La profusion des profils d'acteurs rend ainsi la gestion des projets d'investissements difficile ; chacun revendiquant la

légitimité du leadership. C'est pourquoi il est compliqué de déterminer les facteurs de succès (ou d'échec) du management par la puissance publique d'un projet d'IDE sur un territoire.

3. Cadre d'analyse et méthodologie

Concernant le management public de projet d'IDE, cet article s'intéresse aux jeux de pouvoir, lors du processus d'implantation, et analyse les interactions entre les acteurs impliqués afin de comprendre comment les dispositifs sociotechniques vont se mettre en place au travers de ces jeux de pouvoir. Ayant besoin d'un socle théorique adapté pour comprendre une situation non figée, efficace dans le cadre d'un suivi longitudinal et permettant de décrire un processus *en train de se faire*, le choix s'est porté sur le cadre d'analyse fourni par la sociologie de la traduction, encore appelée la théorie de l'acteur-réseau, qui trouve son fondement dans les travaux de Callon et Latour (1981), de Callon (1986)...

3.1 Design de la recherche

L'étude de cas est appropriée lorsque se pose une question de type *comment* ou *pourquoi* à propos d'un ensemble contemporain d'événements, sur lesquels le chercheur a peu ou pas de contrôle (Yin 2003). Du débat sur le choix entre cas unique ou cas multiples, il ressort que c'est moins le nombre de cas qui s'avère crucial dans une recherche que la capacité du chercheur à générer de nouvelles connaissances avec le ou les cas dont il dispose (Eisenhardt 1991). Notre recherche, à visée exploratoire, n'a pas pour but immédiat une généralisation des résultats. Elle tente de donner une description complète et approfondie du phénomène étudié, en rapport avec la problématique choisie, et de tester un cadre théorique particulier.

L'étude de cas retenue porte sur une entreprise chinoise du secteur des télécommunications (renommée pour cet article TelChine) qui souhaite s'implanter sur un territoire français. Ce projet, après avoir été annoncé par différentes parties prenantes en juin 2005, semble remis en cause en 2012 causant ainsi le désappointement des élus locaux qui voyaient là une opportunité de développement économique en période de crise, dans un secteur *high-tech*, remplaçant ainsi le technopôle réceptacle dans une perspective de *Silicon Valley* à la française. Cette entreprise est présente dans plus de 140 pays avec un chiffre d'affaires de 10,6 milliards de dollars en 2010, en employant plus de 85 000 salariés. Elle est le 5^{ème} groupe mondial pour les téléphones mobiles, les clés USB ou la téléphonie 3^{ème} génération. Son siège Europe et Amérique du Nord fût créé en France en 2004. L'étude de cas proposée ici implique un nombre important d'acteurs divers. Ces acteurs sont concernés par le management de projet d'IDE ainsi que par le *réseau* d'Intelligence Economique Territoriale. Cette étude de cas est *exemplaire* car elle est caractéristique des projets d'IDE en lien avec des autorités territoriales. Dans ce cadre, elle se situe dans la perspective de recherche d'*explication contextualisée* identifiée en management international (Welch *et al.* 2011) puisqu'elle s'appuie sur un contexte précis et s'intéresse à certaines relations de cause à effet concernant les mécanismes mis en œuvre.

Pour réaliser l'étude de cas, nous avons constitué un corpus de 67 sources secondaires composé d'articles de presse, de notes et de courriers de certains des acteurs. Nous avons ainsi pu retracer l'histoire de ce projet, de juin 2005 à janvier 2013. Cette analyse historique s'inscrit dans une stratégie narrative (Langley 1999). Même s'il s'agit de données à plus de 95 % publiques, l'étude de cas a été rendue anonyme. Pour cela tous les noms de territoires, collectivités territoriales, personnes, institutions ou entreprises ont été supprimés. Il s'agit d'éviter un biais de lecture et d'interprétation du cas qui consisterait à considérer les acteurs, non comme les représentants d'une institution, mais comme des personnalités publiques marquées politiquement. La forte densité de ces sources secondaires sur certaines périodes, associée à des ruptures dans la communication publique, permet d'identifier cinq phases (tableau 1). Notons qu'une controverse, qui apparaît début décembre 2011, marque le début d'une phase particulière et justifie le découpage proposé.

Tableau 1 – Découpage en phases à partir des sources

Phase	Période	Nombre de sources
1	Juin 2005 à octobre 2006	10
	Novembre 2006 à mai 2007	Pas de sources
2	Novembre 2007 à juin 2008	4
	Juillet 2008 à mai 2009	Pas de sources
3	Juin 2009 à novembre 2011	19
4	Décembre 2011 à juillet 2012	10
	Août et septembre 2012	Pas de sources
5	Octobre 2012 à janvier 2013	24

3.2 La sociologie de la traduction comme cadre d'analyse secondaire

La sociologie de la traduction a pour ambition de rendre compte de l'évolution et ainsi d'analyser un processus en identifiant et décrivant les mouvements entre acteurs durant ce processus. Ces mouvements et négociations forment ainsi une « chaîne de traduction » sous la forme d'une séquence d'étapes plus ou moins bien conduites, en intégrant non seulement la dimension sociale (les individus) mais aussi la dimension matérielle (les objets) sous la forme d'un réseau socio-technique qui se construit.

Ainsi, suite à l'analyse historique réalisée en première approche, nous proposons de conduire une analyse secondaire afin de préciser plus avant les mécanismes en jeu. Si l'analyse secondaire n'est pas commune en sciences de gestion, elle est un moyen de *revisiter* un terrain de recherche et, dans le cadre de notre étude, d'éclairer le cas à l'aide d'une approche théorique spécifique. Sur les cinq type recensés au sujet de l'analyse secondaire, nous retenons celui de la *supra-analyse* qui se consacre à des questions non abordées lors de l'analyse primaire (Drevet, 2015).

Le cadre conceptuel de la sociologie de la traduction est donc retenu comme cadre d'analyse secondaire car il offre une grille de lecture intéressante pour cerner, dans le contexte de la gestion d'un projet d'IDE, les positionnements et déplacements d'acteurs multiples. En mettant l'*actant* au cœur du dispositif d'analyse, elle étudie la naissance et le développement des sphères d'influence et des jeux de pouvoir. Le terme *actant* est propre cette théorie dans la mesure où celle-ci postule une symétrie entre les acteurs humains et les acteurs non-humains ; entre le social et la nature. Ainsi, dans un même réseau, acteurs humains et non-humains entrent en interactions et se trouve tour à tour à l'origine de transformations et/ou se trouvent eux-mêmes changés par le réseau sociotechnique ainsi créé. En encourageant le chercheur à suivre les acteurs dans leur travail de définition des situations qu'ils rencontrent, plutôt que de leur imposer une définition extérieure de ce qu'ils sont et font, cette théorie s'apparente à une approche systémique des phénomènes qui rend compte des dynamiques d'action - ainsi que du caractère relativement ouvert et non déterminé – du jeu collectif.

Dans ce contexte, deux notions deviennent essentielles : les compromis sociotechniques et les négociations. Ces notions permettent de comprendre le travail d'adaptation mutuelle entre les actants et/ou les collectifs (acteur-réseau) qui commandent l'adoption ou le rejet du projet d'IDE sur le territoire désigné. L'action d'une entité du réseau entraîne la modification de celui-ci et toute action impliquant l'ensemble du réseau a une incidence sur les composantes du réseau ; la stabilité relative d'un acteur-réseau pouvant s'effondrer si certains actants sont retirés du réseau. Ce cadre, issu des travaux de Callon (1986), permet d'analyser les ajustements et négociations nécessaires entre acteurs pour passer d'une situation à une nouvelle. Callon (1986) utilise le terme de *traduction* pour cerner les mécanismes précédents et surtout comprendre son résultat final. La «traduction» est définie comme une relation symbolique « qui transforme un énoncé problématique dans un langage d'un autre énoncé particulier » : pour résoudre le problème A, il est nécessaire d'apporter une solution au

problème B. Ce processus se comprend ici comme le mécanisme par lequel un monde social et naturel se produit ou non en mettant en jeu ses intermédiaires et ses médiateurs qui traduisent le sens des éléments qu'ils sont censés véhiculer. Cette théorie souligne l'importance du choix des intermédiaires et des porte-parole qui vont ensuite s'exprimer au nom d'un ensemble plus vaste.

L'implantation d'un IDE sur un territoire est un processus itératif et à chaque *confrontation* avec l'environnement, les actants et les dispositifs techniques en sortent transformés. L'étude de ces transformations rend alors compte de l'appropriation du changement par le milieu, ou le réseau, qui est alors vu comme une organisation qui rassemble les humains et les non-humains (projet, discours...) mis en intermédiation. L'absence d'une grille d'analyse préétablie permet de repérer comment les acteurs définissent et associent, parfois en les négociant, les différents éléments qui composent leur monde social ou naturel. Il s'agit foncièrement d'un instrument de *traduction* du monde social et naturel, de structuration du désordre, qui se met progressivement en forme. Ce mécanisme parvient à se stabiliser pour aboutir à une situation nouvelle, en progrès, tant qu'elle n'est pas de nouveau contestée. Ce processus repose sur trois principes : l'agnosticisme de l'observateur (la neutralité), la symétrie généralisée (on ne change pas de registre lorsque l'on passe des aspects techniques aux aspects scientifiques ou sociaux) et la libre association entre les entités actrices.

Sur la base du cas évoqué dans la partie précédente, le cadre d'analyse de la théorie de l'acteur-réseau est appliqué, amenant ainsi à réorganiser les cinq phases chronologiques du projet en quatre phases de traduction (Callon, 1986).

1. La problématisation : phase au cours de laquelle un problème est formulé ; problème dont la résolution est rendue indissociable du recours à un objet sociotechnique (un dispositif, un outil de gestion...). Cet objet devient un point de passage obligé.
2. L'intéressement : phase au cours de laquelle, après avoir identifié les alliés potentiels, l'acteur à l'origine de la formulation du problème doit négocier avec leur participation au projet. Le projet pourra ainsi être adopté par une communauté élargie si l'acteur *initiateur* parvient à *intéresser* d'autres acteurs.
3. L'enrôlement : phase qui permet une articulation des rôles proposés par l'initiateur du projet. L'enrôlement concerne les rôles que les acteurs acceptent de jouer. Ce processus provoque un rassemblement qui tend à soutenir les négociations externes vers les porte-parole désignés.
4. La mobilisation : phase de coordination du réseau constitué par les alliés à l'aide de porte-parole qui représentent les différents groupes d'acteurs enrôlés.

Ce processus séquentiel de traduction permet aux acteurs de converger et d'aboutir à un consensus stable et irréversible. La phase essentielle est celle de l'*intéressement* des acteurs au cours de laquelle des controverses vont apparaître et dont la résolution va aboutir à des irréversibilités sous l'impulsion de porte-parole. Ainsi, l'adoption du projet résulterait d'un mouvement tourbillonnaire d'adaptations, d'intéressements et d'enrôlements successifs d'acteurs et d'actants. Cette approche est résolument centrée sur les dynamiques *relationnelles* observées. Une forte importance est accordée aux médiations entre acteurs dans un mouvement d'accompagnement du projet.

4. Tribulations d'une entreprise chinoise en France : les faits et l'histoire

Conformément à la méthodologie présentée précédemment, l'étude de cas fait ici l'objet d'une description chronologique en cinq phases distinctes.

4.1 Phase 1 : la genèse et l'annonce du projet

En juin 2005, le président de l'université locale alerte les collectivités territoriales, les élus et les acteurs du développement économique qu'un groupe de télécommunication chinois, TelChine, a pris la décision de s'implanter sur le territoire avec deux projets distincts :

1. un institut de formation continue, pour ses clients et ses salariés (européens et africains), d'une capacité d'accueil de 5 000 stagiaires par an en lien avec l'Institut Confucius qui devrait être implanté par le gouvernement chinois sur le territoire et au sein de l'université ;
2. un centre de recherche et développement pour l'Europe avec 200 emplois en création dans une première tranche pour monter à 400 emplois à terme.

Le lieu pressenti pour l'accueil est le technopôle du territoire, pour un projet global comprenant, outre l'espace de formation, un espace de loisirs et un espace d'hébergement. Le volet concernant les aides publiques au sujet du centre de R&D pouvait être traité par l'ARD pour l'assistance à l'entreprise. Cette agence est spécialiste de l'ingénierie financière publique ainsi que des projets et des entreprises à capitaux étrangers. Le choix de l'entreprise s'est porté sur ce territoire car elle connaît bien les dirigeants de l'université et entretient des relations étroites avec des instituts et facultés de celle-ci. L'ensemble de ces informations est confirmé par la directrice des Ressources Humaines France de la société chinoise dans un échange, fin juin 2005, avec l'AFII. Deux conventions tripartites sont annoncées comme signées entre la société chinoise, l'université française et une université chinoise partenaire de TelChine.

Faisant suite à une annonce officielle par les élus des collectivités territoriales, la presse quotidienne régionale relaie, mi-novembre 2005, le projet d'implantation de TelChine sur le technopôle et place l'université française locale au cœur de la stratégie de localisation. Parallèlement, le 3 octobre 2005, le premier Institut Confucius en France est inauguré sur ce territoire grâce au partenariat avec l'université française. Outre les deux volets précédemment décrits, un troisième apparaît avec l'introduction d'un centre de service après-vente et de maintenance du matériel produit. Afin d'amorcer le projet, l'université française met à disposition de l'entreprise chinoise 2 000 m² de locaux. Le président du Conseil général annonce la création d'un minimum de 200 emplois à horizon de trois à cinq ans, comprenant de nombreux cadres chinois. Ce dernier et le président de l'entreprise officialisent le projet en Chine en présence du sénateur du territoire (par ailleurs ancien Premier ministre). Puis, à l'occasion de la visite en France du Premier ministre chinois en décembre 2005, les élus locaux évoquent ce projet en présence du Premier ministre français. L'accord qui débouchera sur l'implantation de TelChine sur le technopôle est alors confirmé par une signature officielle à Matignon en présence de nombreux ministres.

En mai 2006, le vice-président de la branche Europe de TelChine signe avec le Conseil général et l'université les ultimes protocoles préalables au lancement des activités de l'entreprise sur le Technopôle. Le dirigeant chinois confirme l'objectif de 200 emplois, dont 70% de recrutements locaux d'ici deux ans, tout en précisant que cela dépendra du développement des marchés en Europe. En octobre 2006, à l'occasion de la visite sur le territoire de l'ambassadeur de Chine en France, le vice-président de TelChine exprime sa satisfaction concernant le choix du territoire français pour l'implantation de l'entreprise et souligne les excellentes conditions de travail pour les 20 salariés présents. Selon ses dires, cet effectif devrait augmenter pour atteindre à terme 200 employés qui travailleront, depuis la France, avec l'Europe et l'Afrique francophone.

4.2 Phase 2 : le projet en marche

Fin novembre 2007, le président de TelChine signe avec le Conseil général la promesse de vente d'un terrain de 13 hectares situé sur le technopôle, terrain appelé à accueillir un ensemble immobilier de 50 000 m². Toutefois, en janvier 2008, un hebdomadaire national vient relativiser l'enthousiasme en soulignant que l'équipementier chinois TelChine a trois ans de retard sur son principal concurrent chinois. TelChine n'a pour l'instant qu'un petit marché avec un opérateur français sur les modems ADSL⁴ et, seulement deux autres opérateurs le choisissent en Europe comme fournisseur de

⁴ Sigle de *Asymmetric Digital Subscriber Line* ou *liaison numérique à débit asymétrique*

terminaux. La situation devrait évoluer positivement avec une offre GSM-3G compétitive. Fin mai 2008, une dépêche d'un quotidien local confirme le projet en faisant référence aux propos de l'ancienne présidente de la Région qui vient de rencontrer en Chine les dirigeants de TelChine. Ces derniers valident leur intérêt pour leur implantation et annoncent, selon l'élue, un millier d'emplois dans les quatre prochaines années. En juin 2008, l'acte de vente de 13 hectares de terrain sur le technopôle pour un montant de 2,5 millions d'euros est signé par le nouveau président du Conseil général et le président de TelChine. La construction d'une première tranche de 10 000 m², sur les 50 000 m² du projet, devait démarrer début 2009 selon les déclarations des parties prenantes lors de la signature finale.

4.3 Phase 3 : le projet confronté à l'économie française et mondiale des télécommunications

En juin 2009, TelChine lance en France un téléphone mobile à écran tactile économique qui, malheureusement, ne fonctionne qu'en GPRS et non en EDGE ou 3G ; ce qui en fait, selon les spécialistes, un téléphone à utilisation internet assez réduite. Fin mai 2010, soit cinq ans après la première information publique à propos du projet d'implantation et deux ans après la vente du terrain, est annoncée la signature du contrat avec un cabinet d'architecte local pour la conception d'un bâtiment de 10 000 m² incluant un centre de recherche, des logements, des maisons et un restaurant. A ceux qui raillent la lenteur de l'implantation du géant chinois des télécoms sur le technopôle, le vice-président du Conseil général explique que le temps économique n'est pas le temps médiatique. Dans son magazine de communication, le Conseil général précise, en septembre 2010, la nature du projet et confirme l'accueil de 250 salariés dès la livraison des locaux. Cependant, en janvier 2011, le vice-président de TelChine ne parle alors plus de centre de recherche et développement, mais d'un centre de documentation associé à un centre de support technique pour les produits réseaux. L'investissement est annoncé pour 20 millions d'euros pour l'immobilier et 20 millions d'euros pour le matériel. Des externalisations de services sont prévues, telles celles actées pour une entreprise spécialiste de la relation client - présente sur le technopôle - qui vient de signer un contrat avec TelChine pour assurer sa plate-forme téléphonique. Par ailleurs, TelChine confirme avoir 70 personnes travaillant pour la 4^{ème} génération de réseau de télécommunication grâce à l'autorisation d'exploiter une licence spécifique obtenue auprès de l'autorité de régulation.

En juin 2011, un quotidien économique national remarque que TelChine lance sa marque en France, mais sans l'aide d'opérateurs français, en misant fortement sur des prix très compétitifs. Fin juin 2011, les dirigeants de TelChine ouvrent les portes de leurs installations et dévoilent l'activité qu'ils déploient sur le technopôle dans le domaine de la téléphonie de 4^{ème} génération. Le sénateur remarque alors que la France ne doit pas se fermer aux implantations d'entreprises étrangères et que le projet de TelChine est un pari qui rend le territoire visible dans le monde entier. Le vice-président précise que 60 salariés de TelChine travaillent sur le technopôle et que 40 % d'entre eux sont des ingénieurs chinois expatriés dont la vocation est de retourner en Chine pour faire place, à plus long terme, à de la main-d'œuvre locale. Cette implantation est considérée par ce dernier comme la tête de pont du développement de TelChine en Europe. La première pierre du bâtiment de TelChine sur le technopôle est finalement posée fin septembre 2011 en présence des porteurs politiques du projet, de représentants de l'ambassade de Chine en France et de la filiale immobilière de TelChine. A cette occasion, il est fait de nouveau mention, par le président du Conseil général, de 250 à 300 employés dès la livraison du site (peut être un millier à terme), dont 70 à 80 % des postes occupés par des européens. L'intégralité de la sous-traitance, pour la réalisation du projet, a été sélectionnée parmi le tissu artisanal et entrepreneurial local et régional.

En novembre 2011, l'entreprise TelChine communique sur sa très forte croissance et la livraison de la première tranche du projet sur le technopôle. La multinationale propose de créer une cité chinoise avec ses bâtiments professionnels, ses maisons, ses appartements, ses restaurants, son plan d'eau, son aire de jeux, son hôtel. Cela en fait un ensemble immobilier hors du commun en France, même si

celui-ci s'apparente à ce qui s'est déjà fait sur le continent africain. De façon surprenante, on apprend que sur les 800 salariés de la première tranche, 60 à 70 % seront des cadres chinois vivant sur place et, afin de rassurer sur la création d'emplois, le directeur local annonce qu'une répartition égale entre Chinois et Européens est envisagée dans deux ou trois ans.

4.4 Phase 4 : les dirigeants chinois font monter la pression

Début décembre 2011, le vice-président de TelChine fait part publiquement des difficultés de recruter des ingénieurs télécoms français et critique ouvertement l'université locale qui ne serait pas capable de mettre en place une formation spécifique afin de faciliter ce type de recrutement. Sans connaître le dossier, ce discours est appuyé par une élue politique nationale qui explique alors que la nouvelle loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU) permet de créer facilement ce type de formation. Ce même mois, le responsable du site local de TelChine rencontre l'ARD afin d'envisager un soutien financier public au projet de recrutement futur en activant une aide publique sous gestion officielle de la DATAR.

Lors de cette rencontre, le dirigeant français de TelChine confirme un recrutement de 250 techniciens sur trois ans dans une version conservatrice du plan d'affaires, mais souligne aussi les difficultés pour concrétiser ces recrutements car il semble que ce soit l'activité même (services après-vente, formation) de la future installation qui ne soit pas attractive pour un ingénieur télécom. D'où l'idée pour TelChine de faire une formation en interne en partenariat avec l'Institut Universitaire de Technologie de l'université pour un programme de formation en télécommunications et réseau en recrutant des techniciens supérieurs. L'entreprise chinoise souhaite une prise en charge financière par le Conseil général qui répond que seule la Région peut soutenir financièrement une telle demande ; aucun dialogue entre la Région et TelChine n'a lieu car le président de TelChine ne souhaite pas froisser le sénateur local au regard de l'aide apportée au projet depuis le début. Le responsable local de TelChine évoque le fait que si son entreprise n'arrive pas à faire ses recrutements en France, alors elle envisage de localiser ses activités en Hongrie ou en Pologne, où, de plus, des aides lui sont promises ; l'investissement immobilier déjà réalisé pouvant accueillir d'autres entreprises (immeuble de rapport). On apprend aussi à cette occasion que TelChine projette d'installer un centre de recherche et de développement européen sur les protocoles radio sur le technopôle pour 50 emplois supplémentaires. L'ARD l'informe alors que ce projet est éligible au Crédit d'impôts recherche en réponse à la volonté affichée d'obtenir des aides financières. Les difficultés de recrutement et de création du site sont de nouveau confirmées fin décembre 2011 par la presse locale qui, en reprenant les propos du dirigeant chinois, insiste sur le manque de réactivité de l'université au sein de laquelle rien ne se passe après cinq rencontres (même si cette dernière explique que des modules de formation ont été mis en place en collaboration avec TelChine).

Une nouvelle rencontre a lieu mi-février 2012 avec l'ARD durant laquelle le plan de formation pluriannuel est précisé. Le projet devant démarrer en juin 2012, une date limite d'accord pour la fin février est donnée pour l'obtention des aides régionales. Le support attendu du point de vue des aides doit être significatif car la concurrence avec la Hongrie est mise de nouveau en avant. Un enjeu plus important encore en découle : si le service support après-vente part en Hongrie, cela veut dire que le projet global est profondément remis en cause. Pour autant, TelChine décide de rédiger et d'envoyer aux services de la DATAR une demande d'éligibilité pour une aide pour un projet de création de site sur le technopôle dont les contours portent sur cinq millions d'euros d'investissements et 100 recrutements en contrats à durée indéterminée sur trois ans. La DATAR accorde en retour l'éligibilité au projet dans un courrier en avril 2012. Fin mars 2012, TelChine indique que la Région a signifié à l'entreprise son refus de financer la formation au niveau demandé et signale alors que le vice-président de TelChine, frustré, pense que l'on devrait considérer ce projet comme un projet régional et pas seulement comme un projet de TelChine. L'entreprise est par ailleurs un peu rassurée par l'accord de

la Préfecture de région sur les visas : en effet les services de l'Etat ont compris que l'évolution du personnel sur le site du technopôle ira dans le bon sens en passant de 80 % de personnel chinois au début à 20 % à cinq ans. Fin juillet 2012, l'ARD alerte le Conseil général sur l'abandon de la rédaction du dossier de PAT par les dirigeants chinois, marquant de fait une incertitude sur la réelle volonté de l'équipementier télécoms de vouloir continuer à développer son projet d'implantation sur le technopôle.

4.5 Phase 5 : la crise et le gel (abandon ?) du projet

La situation se dégrade lorsque que le député-maire interpelle le président du Conseil général, dans un courrier fin octobre 2012, diffusé dans la presse locale et faisant suite à une réunion entre les autorités locales et l'entreprise chinoise. En faisant part publiquement de ses doutes sur la motivation réelle de TelChine à s'installer sur le territoire, il crée une controverse tout en assurant la volonté de la ville d'accompagner les différentes démarches de l'entreprise. Il souhaite que les besoins en termes de formation et d'aide au recrutement fassent l'objet de demandes écrites précises afin que les difficultés liées à ces deux sujets ne soient pas vues comme un prétexte à une non-implantation. L' élu confirme aussi que les dirigeants de TelChine ont eu des réactions agressives lors de la réunion. De plus, il annonce sa volonté de saisir l'Etat afin d'y voir plus clair sur des accusations de cyber-espionnage dont ferait l'objet l'entreprise chinoise (sur la base d'un rapport d'information sur la cyber-défense présenté en juillet 2012 par un ancien ministre (Bockel, 2012)).

La presse locale annonce alors que l'équipementier de télécom renonce à se développer sur le technopôle et qu'il s'apprêterait à céder ou à louer une partie de ses bureaux et logements. Le président du Conseil général confirme publiquement ces informations. Les raisons invoquées pour ce revirement sont la crise économique en Europe, le manque d'ingénieurs télécoms qualifiés sur le territoire et, surtout, le fait que TelChine souhaite se tourner vers l'Europe de l'Est (la Hongrie) où le groupe a ouvert un centre opérationnel d'exploitation des réseaux. Le sénateur se veut pour autant optimiste, tout en reconnaissant la difficulté du dossier, et promet d'alerter l'ambassade de Chine en France afin de trouver des solutions pouvant passer par une possible forme de *pression sur les autorités françaises* pour obtenir des avancées sur d'autres dossiers. Le rédacteur du rapport sur la cyber-défense, quant à lui, précise sa position de méfiance qui porte exclusivement sur les routeurs des cœurs de réseaux, qui peuvent favoriser les incursions et l'espionnage. Fin octobre, la presse régionale titre : *TelChine, chronique d'un départ annoncé*. Le sénateur soutient alors que l'entreprise chinoise est dans une stratégie de rapport de force, typique de sa culture, pour faire pression sur les autorités françaises. Il indique que, compte tenu du montant des investissements réalisés, chaque décision, y compris de renoncement, devra être justifiée en Chine.

Début novembre 2012, le responsable local de l'entreprise chinoise confirme le souhait de sa hiérarchie de voir le projet s'arrêter. Pour autant, mi-novembre, le sénateur, par deux billets sur son blog et un tweet, déclare avoir reçu les assurances du vice-président de TelChine sur l'implantation avec un calibrage du projet de développement de l'entreprise au cours de l'année 2013. Parallèlement, il dénonce des polémiques politiciennes et des rivalités locales. Pour lui il ne fait aucun doute que TelChine ira au-delà des investissements déjà engagés ; dénonçant au passage des interprétations un peu sur-dosées suite à la réunion au Conseil général d'octobre 2012, ainsi qu'une méfiance inconsidérée envers les entreprises étrangères de la part de certains dirigeants politiques français. Ce propos sera d'ailleurs éclairé par les déclarations, à la même époque, du ministre du Redressement productif qui dénonce une déstabilisation des opérateurs télécoms existants pour promouvoir des entreprises chinoises dans les systèmes de télécommunications européens. Dans ce climat, le sénateur évoque alors les interrogations des entreprises chinoises à voir leur arrivée souhaitée en France. Il reconnaît qu'il y a eu *un peu de stratégie pour que les autorités françaises clarifient leurs positions* dans l'attitude du groupe de téléphonie pendant les dernières semaines. Il soutient que le problème de

TelChine n'est pas local, mais national. Pour la première fois, il évoque *un pari de Pascal* et le fait que le territoire n'a pas à se plaindre car l'entreprise chinoise a déjà mis beaucoup d'argent dans le projet.

Dans le même temps, un cadre chinois de TelChine évoque, avec le Conseil général, la possibilité pour TelChine de rapatrier son activité *pédagogie numérique* sur le technopôle. Sans être officielle, cette éventualité est vue comme un bon signe du maintien de TelChine dans le département par le président du Conseil général. Il indique, mi-décembre 2012, avoir reçu une lettre de confirmation de l'installation de TelChine sur le technopôle.

5. (Ré)interprétation par la sociologie de la traduction : une histoire d'(in)intelligence territoriale ?

La sociologie de la traduction permet de rendre compte des processus dynamiques qui constituent l'adoption (ou le rejet) d'un projet ou d'une innovation par un ensemble d'actants. L'apport principal de cette théorie réside dans le fait que le résultat obtenu dépend de la forme que prend le processus à travers les liens interpersonnels et les enjeux sociaux du réseau hybride d'acteurs ; réseau qui va alors évoluer dans un mouvement tourbillonnaire pour aboutir à une situation stabilisée. Nous rendons compte, dans les paragraphes suivants, de la (ré)interprétation du cas à l'aide de la grille d'analyse de la sociologie de la traduction constituée par les quatre phases du processus avancées par Callon (1986).

5.1 Problématisation

Pour que l'entreprise chinoise puisse accéder au marché européen et africain, elle a conscience qu'elle doit avoir des activités de support (R&D, formation, services après-vente) à proximité du marché et en prise directe avec les opérateurs de celui-ci. Ces activités de support nécessitent donc une implantation physique en Europe. Par sa proximité avec l'université chinoise dont elle est partenaire, l'entreprise implique l'université française (elle-même en partenariat étroit avec cette université chinoise) dans le projet en décidant de localiser l'investissement sur le territoire où cette université française est localisée.

L'université française réunit alors autour de la table les acteurs qu'elle pense devoir intéresser au projet. Elle construit la problématisation en choisissant les acteurs et en leur attribuant un rôle : l'ARD pour le soutien à l'entreprise chinoise en vue d'obtenir des aides financières, les élus pour le portage politique et, en conséquence, les collectivités locales pour la possibilité d'accéder à la ressource nécessaire à l'implantation physique de l'entreprise (constituée principalement par la disponibilité d'un terrain dans une zone propice au développement des opérations en Europe).

Le projet immobilier vient concrétiser cette problématisation, devenant ainsi son point de passage obligé.

5.2 Intéressement

Il est nécessaire, dans cette phase, d'identifier les objectifs poursuivis par chacun des acteurs en présence. L'entreprise chinoise souhaite accéder au marché européen et fournit la preuve à ses clients potentiels de sa réelle volonté d'opérer sur ce nouveau continent en communiquant sur sa décision d'implantation à la fois lourde et conséquente en France. Les élus voient dans ce projet une perspective de création d'emplois, donc une opportunité à saisir dans le cadre futur d'une communication politique à des fins électorales. De plus, l'implantation d'une entreprise œuvrant dans un secteur d'activité à forte valeur ajoutée et de hautes technologies, celui des télécommunications, offre une occasion de légitimer le Technopôle. En effet, en dehors du contexte de la recherche universitaire présente sur place, ce dernier a du mal à confirmer son positionnement scientifique et technologique

sur le plan des activités économiques qui s’y développent depuis sa création. Les collectivités territoriales souhaitent aussi, pour les mêmes raisons, légitimer le Technopôle. Plus généralement, elles poursuivent l’objectif de développement de l’économie locale par la création d’emplois directs et indirects. Par ailleurs, l’une d’entre elles se doit de valoriser économiquement le foncier dont elle est propriétaire sur le Technopôle. L’Agence de développement économique voit dans ce projet l’opportunité de soutenir un projet d’IDE sur son territoire, de respecter son obligation de moyens vis-à-vis de ses financeurs et, ainsi, de légitimer son rôle de coordinateur. L’Etat soutient naturellement un projet d’IDE dans un contexte de forte concurrence avec les autres pays européens. Ce projet vient conforter sa politique d’attractivité. L’Etat doit également s’attacher à garantir la libre concurrence entre les acteurs, mais aussi la protection des installations de télécommunication (et plus particulièrement les cœurs de réseaux) ainsi que des fournisseurs déjà présents sur son territoire dont certains sont nationaux. Enfin, l’université française voit, au travers de ce projet, un moyen de renforcer son partenariat avec l’université chinoise et de garantir l’implantation du premier Institut Confucius en France tout en affirmant son inscription et son rôle dans l’économie locale. Elle peut en outre offrir, grâce à la disponibilité de son patrimoine immobilier, des solutions transitoires pour l’initialisation de l’implantation de l’entreprise chinoise. Au cours de cette phase, les acteurs restent *libres* de négocier entre eux et de sceller des alliances afin d’affiner leurs rôles respectifs dans le projet et ainsi assurer la réalisation des objectifs précédemment décrits au travers du point de passage obligé : le projet immobilier porté par l’entreprise chinoise. C’est la raison pour laquelle l’Agence de développement économique va sortir très rapidement du réseau actif des acteurs en présence, dans la mesure où son rôle est réduit à un simple soutien pour le montage de dossiers d’aides financières qui ne correspond pas à son positionnement naturel de coordinateur des projets d’IDE sur le territoire.

5.3 Enrôlement

Le Conseil général, qui pilote et gère le développement du Technopôle, et un élu, le sénateur (ancien Premier ministre, qui dispose en outre d’une excellente réputation en Chine), prennent ainsi le *leadership* sur ce projet d’investissements annihilant ainsi le rôle de porte-parole de l’université française qui était pourtant à l’origine de la problématisation. L’université française disparaît peu à peu de l’objet sociotechnique que constitue le projet. Dans la mesure où l’initiateur du projet semble sortir du réseau avant qu’il n’ait pu effectuer son rôle d’articulation des acteurs, cela va contribuer à des dysfonctionnements dans la résolution des controverses qui vont apparaître dans les différentes phases de la traduction :

- avoir un hébergement temporaire pour initialiser l’implantation de Telchine sur le Technopôle ;
- avoir des visas pour les salariés chinois qui viendront en France travailler dans les premières phases du projet ;
- capter des marchés en France ;
- avoir des aides publiques sous forme de subventions ;
- recruter des ingénieurs et techniciens compétents ;
- construire et financer un programme de formation dédié à l’entreprise ;
- acheter un terrain pour l’implantation ;
- construire un bâtiment.

Ainsi, bien qu’un élu important comme le sénateur soit impliqué dans le projet, cela n’a pas suffi à véritablement enrôler l’Etat ; ceci, malgré la signature de multiples protocoles officiels. Ces signatures ont provoqué une première irréversibilité pour les acteurs. Pour autant, à ce stade, l’Etat ne semble pas avoir été réellement et concrètement mobilisé et enrôlé. Par exemple, il existe encore des controverses au niveau de l’obtention des visas pour les employés chinois afin qu’ils puissent venir travailler en France.

5.4 Mobilisation

Cette phase est certainement celle qui présente le plus de dysfonctionnements car il n'existe pas de véritable porte-parole qui facilite les liens entre les acteurs dans un contexte interculturel, économique et politique très complexe. Cependant, les irréversibilités construites par la signature des différents protocoles, conduisant à la vente d'un terrain et à la délivrance d'un permis de construire, vont permettre la réalisation du point de passage obligé : le projet immobilier. Ceci étant, le bâtiment ne crée pas d'emplois. Une polémique va alors émerger : les emplois annoncés par les élus dans le cadre de leur communication politique ne sont pas au rendez-vous. Chacun des acteurs en présence va rester sur ses positions, et le point de passage obligé ne permet pas aux différentes parties d'atteindre ses objectifs propres. S'opère alors une cristallisation des discours sur la création d'emplois directs qui ne se feront pas, alors que le projet immobilier a été à la source d'un investissement important et d'emplois indirects pour le territoire. A aucun moment, un acteur ne vient revendiquer le succès d'un tel investissement sur le territoire du Technopôle et transformer l'échec commercial de l'entreprise chinoise en opportunité de localisation pour un autre investisseur (français ou étranger). De plus, des acteurs non intégrés durant la phase de problématisation ne vont pas pouvoir ou vouloir entrer dans le projet ; à l'exemple de la Région qui ne souhaite pas financer la formation à la hauteur des espérances de l'entreprise chinoise. Cette non-mobilisation fournit un argument supplémentaire pour alimenter la polémique. Dans le même temps, l'entreprise chinoise doit s'adapter rapidement à un changement du modèle économique qu'elle avait initialement prévu en projetant une implantation dans un autre pays d'Europe, au détriment du projet français. Au terme de multiples controverses, la destination finale du projet immobilier pourrait alors changer. Le développement de l'entreprise chinoise sur son cœur de métier, les télécommunications, sur le territoire et la création d'emplois sont alors fortement compromis. En dernier ressort, le sénateur propose une reformulation de la problématisation en impliquant l'Etat. Le nouveau point de passage obligé serait : permettre à l'entreprise chinoise d'accéder aux marchés en Europe en l'autorisant à vendre ses dispositifs de cœur de réseau.

5.5 Discussion

L'étude du cas, appréciée sous le prisme de la théorie de l'acteur-réseau, a permis de présenter les positionnements et les déplacements d'acteurs multiples (que l'on peut retrouver en synthèse dans le tableau 2) ; qu'ils soient humains (les élus par exemple) ou non-humains (le projet immobilier). Le cadre proposé a aussi permis d'analyser les ajustements et négociations nécessaires entre différents acteurs afin d'aboutir, par un passage successif et dynamique d'une phase à l'autre, à de nouvelles situations (le bâtiment passe de l'état de projet à réalité matérielle sans pour autant générer d'affaires pour l'entreprise). Si la théorie de la traduction souligne l'importance du choix (ou non-choix) des intermédiaires et des porte-parole qui vont ensuite s'exprimer au nom d'un ensemble plus vaste, on constate que le processus d' enrôlement, sensé provoquer un rassemblement qui tend à soutenir les négociations externes vers les porte-parole désignés, ne s'est pas bien déroulé.

Nous avons mis en œuvre ce cadre d'analyse en reprenant les quatre phases initialement proposée par Callon (1986). Ce cadre ne tient pas compte des différents raffinements introduits par la suite ; de quatre on passe parfois à dix phases distinctes pour décrire le processus complet de traduction. Parmi celles-ci, la phase de ponctualisation (Latour, 1997) peut apparaître comme essentielle lors du processus de traduction : un actant peut être vu comme la somme d'un ensemble d'autres acteurs et devenant référent devant des interlocuteurs. Nous n'avons pas observé et identifié, à l'aide des sources disponibles, des éléments qui nous permettrait de faire apparaître cette étape dans notre analyse ; l'absence de celle-ci, associée à la cristallisation des discours observés durant la phase de mobilisation, pourrait peut-être expliquer pour partie l'échec du processus complet de traduction.

Ainsi, ce projet peut être perçu comme un échec car il n’y a pas eu de développement de l’activité économique de TelChine, et donc pas d’emplois en création, sur le territoire ; alors que le point de passage obligé, incarné par le complexe immobilier, introduit dans la phase de problématisation en référence à la théorie mobilisée, s’est conclu positivement. Le traducteur initial du projet (l’université française), dont certains responsables étaient associés au *guanxi*⁵ des dirigeants de l’entreprise, a disparu de l’échiquier. Cette mise à l’écart a laissé la place au Conseil général et à un élu (le sénateur). Les deux élus ne sont pas neutres car ils ont des objectifs particuliers qui peuvent entrer en conflit avec ceux d’autres acteurs (les autres collectivités locales et les autres élus).

Les personnes qui assurent le *leadership* (les élus du Conseil général et le sénateur) sont productrices de discours publics à objectifs politiques, dont la véracité n’est pas avérée, et qui viennent alimenter les controverses. Ces discours se focalisent sur la non-réalisation d’objectifs propres, la création d’emplois, dont le niveau varie fortement en fonction de la période et de l’interlocuteur qui en fait mention (tableau 3).

Tableau 2 – Synthèse des jeux de pouvoir entre les entités lors du cycle de vie du projet

Entités	Objectifs	Enjeux	Contraintes/Atouts
L’entreprise chinoise	Accéder au marché	Terrain, aides	Dynamique de croissance, visas, barrières à l’entrée
L’Etat	Attirer un IDE	Libre concurrence	Neutralité, visas, aides financières
Les élus	Être réélus	Créer de l’emploi, légitimer le technopôle	Foncier, influence, intérêts politiques divergents
L’Université	Renforcer son partenariat avec une université chinoise	S’inscrire dans l’économie locale	Offre de formation, bâtiment
L’ARD	Soutien technique	Légitimer son rôle de coordinateur	Obligation de moyens, neutralité, non décideur
Les collectivités territoriales	Développer l’économie locale	Création d’emplois directs et indirects	Foncier, soutien financier

Tableau 3 – Les emplois annoncés par les élus en fonction de la vie du projet

Juin 2005	Octobre 2005	Mai 2006	Juin 2006	Mai 2008	Septembre 2011	Novembre 2011	Décembre 2012	Avril 2013
400	200	200	200	1000	1000	800	250	100

⁵ le *guanxi* est un cercle d’amis spécifique aux réseaux sociaux en Chine qui peut se définir (Liu et Boutin, 2012 ; Milliot, 2006) comme un portail à passer pour se connecter, mais surtout un portail qui permet à une personne d’ouvrir son système de liens à une autre. Notons que l’une des particularités du *guanxi* est qu’il ne se situe pas sur un plan interorganisationnel ; il est de nature interpersonnelle.

Lors d'un entretien un des acteurs du projet confiera d'ailleurs que ce projet avait de plus

« 3 complexités extrêmes :

- 1. Administrative : pas de Chef de Projet pour le management de ce projet d'implantation parce que le Conseil Général en est incapable : « la nomenclatura ne veut pas qu'une personne compétente manage un projet ».*
- 2. Culturelle : absence totale de culture chinoise de la part des uns et des autres.*
- 3. Hiérarchique de la part de TelChine avec 2 structures qui portent le même nom pour l'investissement dans le bâtiment (TelChine Dev) et pour le développement du Business (TelChine Corporation) »*

Par ailleurs, l'entreprise chinoise n'a pas réussi à atteindre ses objectifs économiques et se sent prisonnière du discours des élus, principalement focalisé sur la création d'emplois directs. Pour protéger sa liberté décisionnelle et sauver la face, elle va chercher une échappatoire. Elle lance une polémique sur la difficulté de recruter des personnels compétents sur le Technopôle et sur la nécessité de construire un programme de formation dans lequel l'université doit s'impliquer. C'est un moyen subtil d'enrôler à nouveau l'université qui, historiquement, fait partie de son réseau. Pour autant, cette demande est vécue comme une provocation par certains élus locaux. De plus, le doute sur la volonté réelle d'implantation de l'entreprise chinoise va se disséminer, jusqu'à être relayé dans la presse, au sein des acteurs français. Pour autant le Président de TelChine confirme bien avoir provoqué cette tension volontairement car *« pour qu'on s'occupe de nous il fallait créer de la tension pour revenir ainsi au centre des préoccupations des acteurs locaux ! »*.

De même, le sénateur va produire un discours consistant à enrôler l'Etat sur la problématique économique afin de permettre à l'entreprise chinoise d'atteindre ses objectifs initiaux, développer son chiffre d'affaires en Europe et plus particulièrement en France. Pour l'entreprise, c'est *a priori* un moyen pour créer des emplois sur le territoire et d'utiliser le premier point de passage obligé, le bâtiment, en respectant sa vocation première. Pour autant il précise lors d'un entretien les disfonctionnements qu'il observe dans la gestion de ce projet et qui viennent confirmer pour partie notre analyse :

« Je note cinq disfonctionnements majeurs dans la gestion de ce projet :

- Pas d'organisation en mode projet par la collectivité qui affiche le leadership sur l'opération ;*
- Aucune culture chinoise dans les acteurs ;*
- Aucune culture de l'internationale dans les acteurs ;*
- Une segmentation des responsabilités entre les collectivités et l'état qui est incompréhensible pour un investisseur étranger*
- Un jeu incompréhensible des services de renseignements français sur les alertes qu'elle fait au préfet de région pour empêcher la délivrance des visas : « on traite un ingénieur télécom chinois avec la même procédure et défiance qu'un délinquant », « très certainement pour remplir les objectifs des statistiques concernant l'immigration donnée par le Ministre de l'Intérieur ».*

En termes de management public, il apparait au travers de cette étude de cas qu'il est important, sur le long terme, d'avoir un traducteur neutre politiquement et capable de gérer les conflits d'intérêts éventuels entre les acteurs. Sur le plan de l'intelligence territoriale, la non-maitrise des informations et de leurs communications publiques semble être au cœur du blocage du projet. La communication excessive et floue sur la création d'emplois directs tout au long du projet a en effet cristallisé cette impression d'échec alors que, sans aucune subvention publique, ce projet a engendré des

investissements fonciers conséquents, des emplois indirects et donc de la richesse pour le territoire. Ce manque de gestion communicationnelle, qui porte à conséquence sur la fluidité et la performance du dispositif d'intelligence économique territorial, est observé par des praticiens et des auteurs spécialisés (Moinet 2011b ; Moinet et Libaert 2012).

Enfin, la présence d'un chef de projet (un technicien du développement économique qui a l'expérience du management de projet d'IDE et qui connaît la culture chinoise), en position de neutralité au sens politique, aurait certainement permis de faire prendre conscience aux acteurs du succès, en valeur absolue, de ce projet. Cela aurait ainsi évité la focalisation sur des objectifs propres (des emplois directs immédiats) pour ensuite organiser une communication stratégique positive qui aurait reflété le succès du projet pour le territoire et non son échec.

L'ensemble de ces remarques sont synthétisés par le Sénateur qui souligne « *l'incompétence généralisée sur le territoire en terme de gestion de projet d'investissements internationaux (et autres d'ailleurs)* » qui selon lui « *est à l'origine de l'incapacité pour le territoire à mener à bon terme un projet lorsqu'il se présente : toutes les conditions étaient remplies pour que le projet ne se déroule pas bien !* ». Il regrette ainsi « *le temps ou étaient présent sur le territoire, dans chaque collectivité, des hommes (professionnels dans les administrations ou collectivités) compétents et leader dans leur domaine d'expertises, capables de fédérer autour d'eux les énergies et de conduire à leur terme avec succès des projets* ».

Conclusion

Nous avons, dans cette recherche, conduit une étude sur le management d'un projet d'investissement direct étranger porté par une entreprise chinoise du secteur des télécommunications. Nous avons utilisé des sources secondaires issues, en grande partie, de la presse et il y a donc nécessité de compléter notre analyse par des entretiens avec chacun des acteurs impliqués dans le projet afin de bien comprendre les boucles successives du processus tourbillonnaire de la traduction ; processus qui n'apparaît pas directement et complètement dans le corpus de documents, ni dans l'analyse qui en découle. De même, il serait important d'étudier le contenu des différents protocoles qui ont été signés afin d'avoir une meilleure compréhension des objectifs assignés à chacun des acteurs ; objectifs qui ont constitué des irréversibilités.

Nous avons expliqué que le projet porté par TelChine est, contre toute attente, une réussite partielle pour le territoire (alors que le traitement médiatique peut faire penser le contraire) et un échec partiel pour l'entreprise. Malgré tout, si l'on se réfère aux objectifs initiaux portés par la puissance publique, ce projet peut être considéré comme un insuccès à deux niveaux :

1. en termes de management public, il est révélateur de carences et de dysfonctionnements collectifs au point que le dispositif global d'accompagnement des projets d'IDE peut apparaître comme un dispositif d'inintelligence territoriale ;
2. en termes de développement économique, l'entreprise chinoise n'opère pas aujourd'hui en France à la hauteur de ses espérances et ne peut donc pas recruter des salariés, malgré un investissement important que sa filiale immobilière a porté financièrement.

Nous suggérons, en début de cet article, qu'il fallait un mode particulier de management public des projets d'IDE. Même si elle ne permet pas une généralisation des conclusions, cette étude de cas apporte quelques éléments pour analyser les erreurs commises et proposer des voies de réflexion nouvelles. En effet, nous expliquons que, si le processus de management laisse une impression d'échec dans les esprits, c'est qu'il n'a pas été piloté par un acteur neutre apte à résoudre les controverses et les conflits d'intérêts qui surgissent tout au long de la vie du projet. De plus, nous montrons que la communication excessive et floue sur le nombre d'emplois a perturbé la résolution du point de passage

obligé de ce projet constitué par la réalisation d'un projet immobilier. C'est ainsi que nous pouvons suggérer quatre préconisations managériales :

1. procéder à une véritable qualification (à l'image de celle pratiquée en droit⁶) du cahier des charges du projet, i.e. le faire passer au filtre de critères économiques et techniques prédéfinis ;
2. demander à l'investisseur d'explicitier précisément sa stratégie d'implantation, ainsi que son échéancier ;
3. maintenir, au sein du management public, une structure neutre (type ARD) qui assure le rôle de chef de projet, avec une obligation de moyens ;
4. laisser la communication publique sur la création d'emplois à la seule responsabilité de l'investisseur étranger afin de ne pas se perdre dans une traduction qui ne correspond pas aux objectifs de celui-ci.

La puissance publique est armée de directives et d'outils précis afin de bien coordonner et piloter les projets d'IDE sur le territoire. Ainsi, sont concernés à la fois les services de l'Etat, au travers de la circulaire du Premier ministre (Fillon, 2012) paradoxalement rarement mise en œuvre voire complètement ignorée par les acteurs concernés, l'opérateur national en charge du domaine (l'AFII) et les partenaires régionaux de ce dernier (les Agences Régionales de Développement). Pour autant, la mobilisation complète et ordonnée de l'ensemble des autres acteurs, qui peuvent également être intéressés ou concernés, ne se réalise pas correctement et ne contribue pas à la mise en place d'un réel dispositif d'intelligence territoriale. Le nombre important d'acteurs peut être à l'origine de ces dysfonctionnements. Si ce nombre est élevé, il peut amplifier le manque de lisibilité de la chaîne d'actions publiques. Etant donné la place importante que prennent les discours des acteurs dans les revirements du projet (les boucles successives), il nous semble pertinent de conduire une analyse sémiotique de ces discours (Latour, 1988) pour permettre de repérer la pertinence et la crédibilité des messages produits et ainsi de caractériser les effets de sens et les impacts de ces derniers sur le projet d'IDE.

Un autre intérêt du cadre théorique mobilisé est qu'il peut être adapté pour se transformer en un modèle prescriptif de gestion d'un projet. Cela a été démontré dans le cadre de la conduite de projet dans le domaine des technologies et l'information et de la communication (Rorive, 2003). Nous pourrions envisager une recherche-action sur un projet d'IDE en accompagnant la mise en œuvre de ce modèle de management.

En offrant l'opportunité aux responsables du management public d'étudier les pratiques des acteurs (qu'ils soient professionnels ou élus) et de s'intéresser aux processus d'appropriation d'un projet d'IDE, il serait possible de placer le dit projet au cœur du processus de gestion de la puissance publique. Avec un nouveau regard des acteurs concernés, l'intelligence économique appliquée au territoire pourrait devenir un concept opérant dans le contexte de la mondialisation de l'économie. Le problème de la gestion des implantations des entreprises à capitaux étrangers en France et de leurs différents projets (extension, développement, acquisition, partenariat...) doit être abordé en sciences de gestion. Pour cela, il faut considérer la gestion de ces projets au carrefour du management du territoire et du management de l'entreprise (Crague, 2014).

⁶ D'un point de vue juridique, la qualification est une démarche qui permet l'application d'une règle, en saisissant des éléments factuels par des outils du droit. C'est à la fois une opération intellectuelle et le résultat de celle-ci : elle a vocation, par application de critères, à faire entrer un fait dans une catégorie juridique et d'appliquer le régime correspondant (ensemble de règles de droit applicable).

Références bibliographiques

BOCKEL J.-M., 2012, « La cyberdéfense : un enjeu mondial, une priorité nationale », Rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 681 (2011-2012).

CALLON M., 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année Sociologique*, 36, pp. 169-207.

CALLON M., LATOUR B., 1981, « Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. », in K. D. Knorr-Cetina and A. V. Cicourel (dir.), *Advances in Social Theory and Methodology*, Routledge and Kegan Paul, London and Boston, pp. 277-303.

CARLUER F., FOIGNET J.-J., 2012, « Les projets d'investissements internationalement mobiles : recours au yield management pour les politiques territoriales d'attractivité ? », *Management International*, 17, 1, pp. 39-56.

CRAGUE G., 2014, *Entreprise, management et territoire : le management des implantations territoriales à l'ère de l'entreprise-réseau*, Presses de l'Université Laval, Laval.

DREVETON B., 2015, « L'étude de la responsabilité sociale du chercheur-intervenant : quelles conséquences méthodologiques? », *Management International*, à paraître.

EISENHARDT K.M., 1991, « Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic », *Academy of Management Review*, 16, 3, pp. 620-627.

FILLON F., 2011, « Action de l'état en matière d'intelligence économique N°5554/SG ».

FILLON F., 2012, « Organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises n°5572/SG ».

FOIGNET J.-J., CARLUER F., 2009, « Le « Yield Management ». Un catalyseur de l'attractivité territoriale des investissements directs étrangers », *Revue française de gestion*, 35, 196, pp. 29-47.

FRANÇOIS L., 2008, *Intelligence territoriale: l'intelligence économique appliquée au territoire*, Tec & doc-Lavoisier, Paris.

GIRARDOT J.-J., 2000, « Principes, Méthodes et Outils d'Intelligence Territoriale. Évaluation participative et Observation coopérative », *Actes du séminaire européen de la Direction Générale de l'Action Sociale du Portugal*, pp. 7-17.

HERBAUX P., 2007, *Intelligence territoriale: repères théoriques*, Harmattan, Paris.

LANGLEY A., 1999, « Strategies for Theorizing from Process Data », *Academy of management Review*, 24, 4, pp. 691-710.

LATOUR B., 1988, « The Politics of Explanation: an Alternative », dans *Knowledge and Reflexivity: New Frontiers in the Sociology of Knowledge*, Sage edition, London, pp. 155-176.

LATOUR B., 1997, « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines : quelques leçons tirées de la sociologie des sciences et des techniques », dans *Les limites de la rationalité*, La Découverte, Paris, pp. 99-118.

- LHERMITTE M., RAUFAST V., DURAND P., 2014, « Baromètre de l'attractivité de la France 2014. Agir et Convaincre. », EY.
- LIU P., BOUTIN E., 2012, « Le Guanxi en Chine : un concept opératoire de l'intelligence économique », *Communication & Organisation*, 42, pp. 125-132.
- MARTRE H., 1994, « Intelligence économique et stratégies des entreprises », La Documentation Française.
- MAYER T., 2004, « Where do foreign firms locate in France and why ? », *EIB Papers*, 9, 2, pp. 38-61.
- MILLIOT E., 2006, « L'intelligence économique dans un pays à contexte culturel fort : cas de la République Populaire de Chine », *Market management*, 6, 3, pp. 72-83.
- MOINET N., 2011a, *Intelligence économique : mythes et réalités.*, CNRS éditions, Paris.
- MOINET N., 2011b, « La communication, dimension oubliée de l'intelligence économique », *Les cahiers de la SFSIC - Société Française des Sciences de l'Information et de la Communication*, 6, pp. 67-70.
- MOINET N., LIBAERT T., 2012, « La communication, clé de voûte de l'intelligence économique. », *Communication & Organisation*, 42, pp. 5-10.
- MUCCHIELLI J.L., MAYER T., 2004, *Multinational Firm's Location and the New Economic Geography*, Elgar, London.
- PAUTRAT R., 2004, « Une urgente priorité pour les territoires », *Constructif*, 8.
- PAUTRAT R., DELBECQUE E., 2008, « Créer une dynamique d'intelligence territoriale. », *Constructif*, 20.
- PELISSIER M., 2009, « Etudes sur les fondements de l'intelligence territoriale : l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire ? », *Revue Internationale d'Intelligence Economique*, 1, 2, pp. 291-303.
- RORIVE B., 2003, « e-projets : la conduite du changement par la traduction », Rapport du réseau ANACT.
- WELCH C., PIEKKARI R., PLAKOYIANNAKI E., PAAVILAINEN-MÄNTYMÄKI E., 2011, « Theorising from case studies: Towards a pluralist future for international business research », *Journal of International Business Studies*, 42, 5, pp. 740-762.
- YIN R.K., 2003, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.