



HAL
open science

Improvisations et bricolages stratégiques pour l'implantation de projets d'investissements directs étrangers

Olivier Coussi

► **To cite this version:**

Olivier Coussi. Improvisations et bricolages stratégiques pour l'implantation de projets d'investissements directs étrangers. Horizons publics, 2020, Les nouvelles forme de l'innovation territoriale, HS été, pp.18-22. hal-03139480

HAL Id: hal-03139480

<https://hal.science/hal-03139480>

Submitted on 2 Mar 2021

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.

Pour citer cet article : O. Coussi « *Improvisations et bricolages stratégiques pour l'implantation de projets d'investissements directs étrangers* », Horizons Publics, HS été 2020, pages 18-22

Improvisations et bricolages stratégiques pour l'implantation de projets d'investissements directs étrangers

Olivier COUSSI

Laboratoire CeReGe EA 1722 - Université de Poitiers

Institut d'Administration des Entreprises

Bat E1, 20, rue Guillaume VII le Troubadour, TSA 61116

86073 Poitiers CEDEX 9

Tél. : +33 5 49 45 44 22 / e-mail : olivier.coussi@univ-poitiers.fr

Localiser sur un territoire des projets d'investissements directs étrangers (IDE) est un enjeu fort pour les responsables économiques et politiques. Les acteurs du management public (techniciens, élus, citoyens) s'interrogent alors sur le type de management et d'intelligence territoriale à mettre en œuvre en vue de faciliter l'ancrage de ces projets car un constat a été fait : l'existence de dysfonctionnements dans la chaîne d'action pouvant conduire, par exemple, à des échecs pour l'implantation et l'ancrage territorial des projets d'IDE, ou bien encore, à une mauvaise utilisation des ressources. Il faut alors ouvrir la « boîte noire » de ce processus managérial.

Nous suggérons de considérer le projet d'IDE comme une innovation dans un chemin de développement territorial, innovation qui vient perturber l'équilibre d'un réseau d'acteurs territoriaux et de parties-prenantes déjà intégrés : le rôle du management public est alors d'organiser le retour à un équilibre stable dans lequel le nouvel entrant trouve sa place.

Parce qu'il faut parfois adopter une focale différente, nous présentons les enseignements de la société chinoise ZTE qui a réalisé à partir de 2005 un investissement de 36 millions d'euros sur le site du Futuroscope près de Poitiers ; investissement qui concernait à l'origine un site de formation et d'adaptation des technologies télécoms aux marchés européens et africains. Et celui de la société sud-coréenne HT Micron qui a réalisé un investissement de 200 millions de dollars américains sur le campus de l'université UNISINOS près de Porto Alegre au Brésil.

Nous montrons que des décisions stratégiques sont prises chemin faisant à l'aide d'arrangements incrémentaux pertinents, conduisant à l'établissement d'un réseau au service du projet et nous comprenons ainsi mieux le processus et la manière dont un territoire peut faire preuve d'agilité stratégique et donc d'efficacité. On constate l'émergence d'un réseau complexe de parties prenantes reliés entre-elles par des liens de nature différentes : capitaux propres, cofinancement public, subvention gouvernementale, échanges de ressources, exonérations fiscales ou coopération inter-organisationnelle. Fait remarquable, le résultat final n'est pas le fruit d'une stratégie délibérée, mais bien le résultat de décisions stratégiques prises chemin faisant par les différentes parties prenantes tout au long du processus, sans volonté planificatrice et/ou prescriptive, qui prend finalement la forme d'un triptyque université-gouvernement-entreprise.

Prospecter, attirer, localiser et ancrer sur un territoire des projets d'investissements directs étrangers (IDE) est un enjeu fort pour les praticiens et acteurs du management public (techniciens, élus, citoyens) qui s'interrogent alors sur le type de management et d'intelligence économique territoriale à mettre en œuvre en vue de faciliter l'ancrage de ces projets. Les pratiques d'animation de **réseaux d'acteurs publics et/ou privés** liés au développement économique s'inscrivent souvent dans une logique de boîtes à outils et d'inventions managériales au travers desquelles le constat suivant émerge : l'existence de **dysfonctionnements** dans la chaîne d'action pouvant conduire à des **échecs** pour l'implantation et l'ancrage de projets d'IDE, ou bien encore, à une **mauvaise utilisation** des ressources. Le management public territorial doit permettre la performance et il faut alors ouvrir la « boîte noire » de ce processus pour améliorer le résultat. Nous suggérons alors de considérer que le projet d'IDE est une **innovation** dans un **chemin de développement territorial**, innovation qui vient perturber l'équilibre d'un réseau de parties-prenantes déjà intégrées au territoire ; le rôle du management public est alors d'organiser le retour à un équilibre stable dans lequel le nouvel entrant trouve sa place pour former un nouveau réseau. L'originalité de la recherche présentée dans cet article est de se concentrer sur la

phase d'implantation du cycle de vie du projet d'IDE et dans une **perspective managériale**. Deux exemples qui ont en commun de concerner des secteurs de hautes technologies sont présentés :

1. Celui de la société chinoise ZTE qui a réalisé à partir de 2005 un investissement de 36 millions d'euros sur le site du Futuroscope près de Poitiers ; investissement qui concernait à l'origine un site de formation et d'adaptation des technologies télécom aux marchés européens et africains.
2. Celui de la société sud-coréenne HT MICRON qui a réalisé un investissement de 200 millions de \$US sur le campus de l'université UNISINOS près de Porto Alegre au Brésil. Inauguré en 2012, cet investissement concerne une usine de fabrication de semi-conducteurs et constitue à ce jour le plus important site de production de ce type en Amérique latine.

Le projet de la société chinoise ZTE, un exemple de dysfonctionnement

Le projet ZTE semble constituer un échec aux yeux de l'opinion publique, alors que l'investissement s'est réalisé sans le bénéfice d'un euro d'argent public, ce qui est suffisamment rare pour être souligné. Toutefois l'incapacité des parties prenantes à construire le réseau d'acteurs idéal a abouti au final à un « isolement » relatif du projet sur le territoire, et est un exemple de dysfonctionnement qui peut être expliqué par plusieurs raisons :

- Les acteurs locaux se sont focalisés à tort sur la construction d'un bâtiment surestimant l'importance du rôle joué par celui-ci dans la création d'emplois ;
- La **communication excessive** sur le nombre d'emplois en création à l'initiative des autorités politiques qui n'ont pourtant pas « la main » sur ce sujet, a conduit à une polémique médiatique (le projet d'IDE est en quelque sorte pris en « otage ») ;
- La mauvaise appréhension du **marché** par l'investisseur chinois vient se confronter à une « **guerre économique** » qui ne dit pas son nom et dont les chinois en font les frais pour accéder au marché ;
- L'absence de travail en réseau et **d'intégration** de tous les acteurs utiles dès le début du processus ;
- L'initiateur initial du projet, l'université, disparaît au cours du processus ;
- Enfin le déficit de culture internationale des deux côtés (français et chinois), plus particulièrement du **guanxi**, pour les français, ce réseau de relations interpersonnelles non transmissibles qu'il est indispensable d'avoir dans une démarche économique avec des chinois, mais aussi du côté chinois avec le rapport au temps du personnel politique français rythmé par les élections passées et à venir.

HT Micron, un exemple d'agilité stratégique

A l'opposé du cas ZTE, le cas HT MICRON est un exemple d'**agilité stratégique** dans le management territorial d'un projet d'IDE avec la constitution d'un réseau d'acteurs grâce à la résolution de trois controverses lors du processus :

- La première concerne la **localisation d'un IDE** à l'initiative d'un consortium d'entreprises locales œuvrant dans le secteur de l'électronique et qui ont besoin de composants non-taxés pour améliorer leur compétitivité : les collectivités locales, le

gouvernement ainsi qu'une université vont alors s'organiser pour proposer une offre territoriale pertinente pour localiser le projet sur leur campus technologique.

- Une deuxième controverse va alors apparaître sous la forme d'un impératif de **réduction des coûts** de construction d'une usine en salle blanche comparativement aux coûts en Corée du Sud. Pour résoudre cette controverse un nouvel acteur entre dans le réseau (une banque publique) qui va financer l'université afin que cette dernière porte l'investissement et ainsi soulage la charge financière pour la *Joint-Venture*.
- Enfin une dernière controverse est résolue en permettant de **former et recruter** des personnels compétents : grâce au soutien financier du ministère brésilien de la science et de la technologie, un diplôme de master ainsi qu'un centre de transfert de technologies dédiés aux semi-conducteurs sont créés.

On peut de plus préciser ce succès brésilien en s'intéressant aux **micro-stratégies** mises en œuvre durant le cycle de vie du projet, micro-stratégies qui relèvent de **bricolages** et d'**improvisations stratégiques**. On constate alors l'émergence d'un **réseau complexe** de parties prenantes reliés entre-elles par des liens de nature différentes : capitaux propres, cofinancement public, subvention gouvernementale, échanges de ressources, exonérations fiscales ou coopération inter-organisationnelle. Le plus remarquable, c'est que ce réseau est constitué des trois sphères (gouvernement, entreprise et université) caractéristiques de ce qu'on appelle une **Triple Hélice**. Autre fait remarquable, cette triple hélice n'est pas le fruit d'une stratégie délibérée, mais bien le résultat de décisions stratégiques prises « chemin faisant » par les différentes parties prenantes tout au long du processus, sans volonté planificatrice et/ou prescriptive.

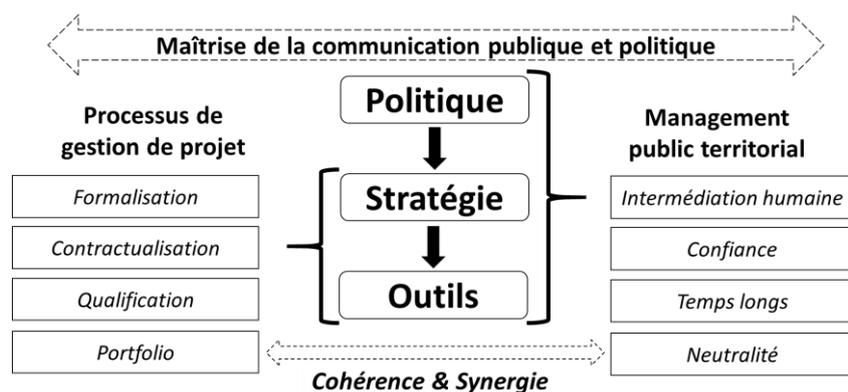
Quel type de management et d'intelligence économique territoriale fait-il mettre en œuvre pour faciliter l'ancrage d'IDE sur son territoire ?

Ces deux « **cygnes noirs** » du développement territorial peuvent conduire à penser que la **concentration** d'activités d'un même secteur n'est pas forcément nécessaire pour autant que les acteurs au cœur du réseau soient dotés d'une véritable capacité d'**agilité stratégique** condition *sine qua non* de l'intelligence territoriale. Cela explique pourquoi et comment les acteurs sont capables ou non de résoudre les points de désaccords qui peuvent survenir lors d'un processus de gestion de projet d'IDE sur un territoire en mettant en phase la résolution et le dénouement des controverses tout au long de ce processus malgré la **nature tourbillonnaire** de ce dernier. On peut affirmer que le projet HT MICRON constitue un exemple d'**intelligence territoriale** par la construction d'une triple hélice, la bonne utilisation de la formation comme médiateur entre des mondes différents, des effets d'apprentissage et une bonne activation des processus et activités de contrôle de gestion de projet en contexte public. A contrario, le projet ZTE est à l'opposé un exemple d'**inintelligence territoriale** car les parties prenantes impliqués déconstruisent une triple hélice lors du processus et surtout font preuve d'une incapacité collective à faire front commun.

En termes d'implications managériales pour l'acteur public, les résultats présentés permettent d'appréhender le management des projets d'IDE sur un territoire au travers de trois dimensions : politique, stratégique et outils. Ces trois dimensions sont constitutives de la définition du **management public territorial** et les deux dernières du **processus de gestion de projet**. Bien entendu ces deux volets doivent agir en synergie et cohérence. Pour

le processus de gestion de projet, on notera la nécessaire formalisation, contractualisation et qualification lors de l'initiation de tel projet ainsi que la nécessité de disposer d'un acteur « chef de projet » permettant la gestion optimisée d'un éventuel portfolio de projets afin qu'il n'y ait pas d'interférence négatives dans un espace territorial. Pour le management public territorial, on notera l'importance des intermédiations humaine sur des temps longs avec la nécessité d'instaurer une neutralité dans le management afin d'instaurer un véritable climat de confiance. Enfin, la bonne maîtrise de la communication publique et politique est essentielle afin que des dérives ne surviennent pas.

Schéma 1 – Un cadre d'action du management public territorial



Source : auteur

L'ambition de la recherche était d'avoir une meilleure compréhension des mécanismes sous-jacents au processus de management des projets d'IDE ; en quelque sorte de « décortiquer » la façon dont les choses se sont faites. Cette recherche met en exergue les arrangements incrémentaux pertinents que les parties prenantes confrontées au management du processus d'implantation d'un projet d'IDE doivent faire tout au long de ce processus pour aboutir, au travers du jeu des acteurs, à la construction d'un réseau. On peut alors reconsidérer le management public territorial des projets d'IDE par l'introduction d'une véritable pratique de management de projet en contexte public qui permette aux différentes parties prenantes une implication constante au profit du territoire. Le concept d'intelligence territoriale jusqu'alors considéré comme relevant de la seule gestion et maîtrise des informations stratégiques se trouve alors augmenté de la dimension managériale trop souvent impensée.

Pour aller plus loin :

O. Coussi & P. Auroy (Direction) « *Intelligence économiques des territoires – Théories et Pratiques* », CNER, 2018, 205 pages.
 O. Coussi, « *Management public territorial des projets d'investissements directs étrangers. Une contribution à l'intelligence territoriale* », Thèse de doctorat en Sciences de gestion et du management, Université de Poitiers, janvier 2019.