

# Clusters : l'expérience italienne et ses enseignements pour les pays émergents

The Italian SME experience and possible lessons for emerging countries,  
par Patrizio Bianchi,  
Lee M. Miller,  
Silvano Bertini,  
Italie, mars 1997.

Texte rédigé par  
Nomisma (Italie) et  
publié par l'Onudi  
(Organisation  
des Nations unies  
pour le développement  
industriel).

Le modèle industriel italien est reconnu dans le monde entier comme un exemple de développement endogène, basé sur des petites et moyennes entreprises (PME) compétitives et fortement ancrées dans leurs communautés. Quelles sont les possibilités de reproduire la compétitivité et la stabilité sociale par le biais de ces mécanismes dans d'autres parties du monde ? Cet article tente de mettre en avant les principales caractéristiques de l'expérience italienne et d'en tirer des leçons pour les pays émergents et les programmes d'appui de l'Onudi.

## LA SPÉCIFICITÉ DES PME ITALIENNES

### L'importance des PME en Italie

L'Italie est connue pour sa **forte concentration de petites entreprises** : 98 % de ses entreprises industrielles comprennent moins de 100 employés. La taille moyenne d'une entreprise industrielle italienne est de 7 employés. L'Italie est un cas unique dans l'Union européenne car son économie se caractérise par un coût du travail et un PIB par habitant élevés, associés à la présence majoritaire de micro et petites entreprises.

Le modèle italien démontre qu'une forte économie ne repose pas nécessairement sur de grandes entreprises. Les petites entreprises italiennes reconnues au niveau international tendent à exporter des produits de haute qualité. Il s'agit générale-

ment de biens de consommation, souvent en lien avec l'industrie de la mode, ou d'autres produits considérés typiquement italiens. Les PME italiennes sont également de gros exportateurs de produits alimentaires et agro-industriels. Certains producteurs de biens intermédiaires sont également des exportateurs de longue date. Les entreprises de production textile de Prato, près de Florence, constituent peut-être l'exemple le plus célèbre. L'Italie est également un exportateur phare de machines-outils, de machines textile, de machines agricoles, etc. Les exemples les plus probants sont les machines agricoles produites à Reggio-Emilia et les machines automatiques de Bologne.

**Pourquoi les petites entreprises italiennes sont-elles si compétitives ?** La réponse se trouve dans leur regroupement. Ces entreprises ne doivent pas être regardées comme des entités individuelles mais comme appartenant à des groupes d'entreprises, ou clusters (voir la définition dans le glossaire) qui leur permettent de réaliser ce qu'elles ne parviendraient jamais à faire individuellement.

Le terme de cluster tel qu'il est utilisé dans ce document englobe aussi bien les groupes composés exclusivement de micro-entreprises et de PME que ceux qui incluent des grandes entreprises et l'ensemble de leurs sous-traitants. Certains clusters peuvent être basés sur un procédé de production unique, tandis que d'autres regroupent une gamme d'activités interconnectées. Les clusters permettent aux entreprises de collaborer de façon intensive bien qu'un fort degré de concurrence existe entre elles. Par exem-

ple, elles se répartissent le processus de production, divisé en phases distinctes ; des petites entreprises spécialisées se partagent le processus de production et s'associent, en fonction des besoins du marché. Ce modèle permet une grande flexibilité et des réponses rapides aux besoins du marché que les grandes entreprises ne sont souvent pas en mesure d'offrir. Il est important ici de préciser que ces entreprises sont interdépendantes mais n'entretiennent pas nécessairement de relations de dépendance formelle les unes par rapport aux autres.

Le nombre de clusters italiens varie selon les sources. Les statistiques de 1995 de l'Istat (Institut central des statistiques) indiquent l'existence de 199 clusters, employant 42,5 % des travailleurs de l'industrie.

### Les secrets de l'avantage compétitif des clusters : spécialisation, coopération et flexibilité

La spécialisation permet aux entreprises de concentrer leurs ressources sur ce qu'elles savent faire de mieux. Elle autorise un meilleur contrôle qualité. Cependant, elle suppose une répartition du travail entre les entreprises. Une firme ne peut se spécialiser sur une certaine phase du processus de production que si d'autres firmes à ses côtés se concentrent sur les phases complémentaires. L'avantage de la spécialisation concerne autant le cluster comme entité que les entreprises individuelles. Le développement d'un cluster s'accompagne d'une spécialisation accrue des compétences techniques et commerciales des ressources humaines locales. Les travailleurs locaux, techniciens, gestionnaires et consultants passent fréquemment d'une entreprise à l'autre. De même, les infrastructures et les instituts de formation au sein du cluster se spécialisent fortement. Le savoir-faire accumulé au niveau local est la principale motivation des nouvelles entreprises de production qui viennent s'installer.

Cette manière de travailler suppose un très haut degré de collaboration entre les firmes. Cette collaboration est importante non seulement en termes de disponibilité des ressources mais aussi en ter-

mes de flexibilité des entreprises. Elle permet aux entreprises d'être notamment flexibles sur la taille de leur production puisqu'elles peuvent organiser la réponse aux commandes de manière flexible, sous-traiter davantage de travail en cas d'accroissement de la demande, et moins si la demande diminue.

Ce type de collaboration requiert de la coordination. Les clusters sont généralement dotés de la présence de structures institutionnelles chargées d'organiser l'activité économique du pôle. Les études de cas italiennes révèlent que ces structures jouent un rôle clé dans la facilitation des activités de coopération entre les entreprises, et entre les entreprises et les institutions. La forme que prennent ces institutions varie selon le cluster, mais leur rôle de catalyseur des collaborations reste le même. À Parme, on aura par exemple le Consortium du Parmesan, à Reggio-Emilia l'Association des petits entrepreneurs, etc.

L'organisation de la production et la présence des structures institutionnelles intermédiaires favorisent toutes deux la croissance du système en encourageant l'entrée de nouvelles entreprises dans le cluster. Grâce au réseau local, une nouvelle entreprise peut s'installer avec un capital limité (il lui suffit d'être en mesure d'assumer une des phases de production, ou l'une de ses composantes) et un risque d'échec limité (au moins au départ, l'entreprise n'a pas besoin de créer de réseau commercial). Les structures intermédiaires fournissent les services élémentaires d'appui aux entreprises, favorisent une confiance accrue entre les entrepreneurs et garantissent de faibles coûts administratifs et légaux. Les études de cas confirment que les zones où la coopération entre entreprises est la plus intense sont celles où la présence des structures intermédiaires est la plus forte.

### Les divers modèles du développement local

De nombreux modèles de développement local ont été réunis sous le terme de cluster. Une meilleure connaissance du phénomène révèle que malgré les similitudes entre les systèmes, la réalité des regroupements de PME est plus com-

plexe et ne peut être totalement englobée par un terme générique.

Les auteurs classifient trois catégories de cluster : **embryonnaire, consolidé et mature**. Ces catégories correspondent souvent à l'âge du cluster, mais pas toujours. Certains clusters ne parviendront pas à dépasser le stade embryonnaire tandis que d'autres, récents, atteindront rapidement le stade de la consolidation ou de la maturité.

► Un cluster est embryonnaire quand son activité se limite au marché local ou régional. Il est constitué d'entreprises qui sous-traitent pour des grandes entreprises, généralement situées hors du contexte local.

► Un cluster est consolidé quand il est en mesure de conquérir un marché plus large et compte davantage d'entreprises à la spécialisation accrue. Cette consolidation se traduit par l'acquisition d'une identité plus affirmée en tant que cluster.

► La maturité d'un cluster s'accompagne d'une réelle capacité d'innovation, dirigée vers la production de biens de plus forte valeur ajoutée, dans la perspective d'une expansion internationale.

Un autre élément à considérer est la **position géographique des systèmes de production** : dans des communautés rurales, dans des villes de taille moyenne, dans les zones industrielles de grandes villes.

► En général, les systèmes mis en place dans les zones rurales se concentrent sur un secteur unique de production, en raison du manque de services qualifiés et de ressources humaines à leur disposition.

► Les systèmes basés dans les villes moyennes sont plus diversifiés, même s'ils s'inscrivent dans une même filière technologique et/ou ont une même cible commerciale. Parfois, divers systèmes de production sont présents dans la même zone en même temps.

► Les systèmes situés dans des grandes villes, au-delà de leur diversification, ont aisément accès à des ressources humaines qualifiées, en raison de la présence d'entreprises de services, d'universités et de centres de recherche, et disposent d'infrastructures suffisantes.

Notons également qu'un cluster peut être isolé ou implanté au sein d'un cluster plus vaste, régional, auquel il serait lié

par des similarités technologiques ou commerciales. C'est le cas de l'anneau de clusters qui entoure Florence, tous liés à l'industrie de la mode.

Enfin, **les clusters sont en constante évolution**. Ces dix dernières années, les clusters ayant atteint la maturité avaient tendance à accroître leur niveau de concentration industrielle (par le biais de fusions-acquisitions). Pendant ce temps, d'autres clusters se créaient, particulièrement dans le sud de l'Italie ; certains à partir d'activités traditionnelles et d'autres par la mise en place de réseaux de sous-traitance par les entreprises du nord du pays.

### LEÇONS À RETENIR DU FONCTIONNEMENT DES PME ET DES POLITIQUES MISES EN PLACE EN ITALIE

Est-il possible de tirer des leçons de ce modèle afin de les appliquer aux pays émergents ? Peut-on développer une méthodologie générale de développement des PME à partir de l'expérience italienne ? Ces questions ne sont pas nouvelles et les réponses peu simples. L'expérience italienne est là pour démontrer que **la mise en place d'un même programme d'action dans plusieurs contextes donnera des résultats économiques différents** en raison de la diversité des caractéristiques culturelles, sociales et institutionnelles du contexte. Les programmes d'action doivent donc être souples et dynamiques, ouverts à toute sorte d'industrialisation tant que celle-ci assure compétitivité, multiplicité des acteurs économiques et stabilité sociale, telles qu'observées dans les clusters les plus performants.

L'expérience italienne nous apprend que la formation de clusters implique :

- des pré-conditions macro-économiques et macro-institutionnelles ;
- diverses stratégies selon le stade de maturité du cluster ;
- des municipalités et structures intermédiaires actives ;
- une grande variété d'outils d'action et d'acteurs.

### Les conditions nécessaires à la mise en place de PME compétitives

Le développement des PME doit être avant tout considéré comme **un phénomène spontané**, guidé certes par des politiques d'action gouvernementales, mais non pas déterminé par elles. La création d'entreprise est généralement mue par des choix autonomes et individuels, dans des contextes économiques et sociaux souvent dominés par l'incertitude. Au moment de penser des programmes d'action en faveur de la création d'entreprise, il est nécessaire de créer les conditions favorables à la formation d'entreprises via des initiatives spontanées. Pour ce faire, les barrières institutionnelles doivent être baissées et un climat positif généré en termes de perspectives de marchés et de profits.

**Les considérations macro-économiques évoquées ci-dessus doivent être envisagées parallèlement à des initiatives plus localisées** dont l'objectif est la promotion spécifique des clusters. Ainsi, la conception et mise en place d'un programme d'action en faveur des clusters devrait s'appuyer sur l'analyse de la situation macro-économique. Une analyse de la zone d'intervention ciblée devrait également influencer le programme d'action.

### Trois types de clusters, trois types de programmes d'action

L'examen de l'expérience italienne révèle que pratiquement aucun cluster n'a été créé suite à un programme d'action spécifique. **Tous ont débuté comme des mécanismes spontanés d'adaptation au marché**. Les clusters évoluent avec le temps : ils croissent, se transforment, s'ouvrent aux relations externes, se réorganisent ou déclinent. Le rôle des politiques d'action consiste à accompagner le processus d'évolution des clusters vers la consolidation, l'innovation technologique, l'internationalisation, etc.

Ce processus évolutif **implique une adaptation des politiques** d'action en fonction du degré de développement des clusters. Afin de permettre leur ajustement au niveau local, ces politiques d'inter-

vention doivent être continuellement suivies et évaluées. Afin d'obtenir un consensus, elles devraient être conçues par les divers acteurs du développement local. Malgré la nécessité de souplesse des programmes d'action, certaines grandes lignes peuvent être dessinées en fonction du stade d'évolution des clusters.

#### ● Les clusters embryonnaires

Les zones géographiques caractérisées par des groupes d'entreprises appartenant au même secteur peuvent être considérées comme des clusters potentiels. Ces zones peuvent aussi bien regrouper des artisans spécialisés que des groupes d'entreprises sous-traitantes, ou bien encore des usines d'entreprises étrangères localisées dans des zones industrielles spécialisées.

La probabilité que ces regroupements d'entreprises se développent en clusters dépend d'une série de variables complexes. Si la plupart des conditions sont réunies, ces regroupements de firmes peuvent être considérés comme des clusters embryonnaires.

La phase embryonnaire est bien sûr la plus délicate. À ce stade, les concepteurs des programmes d'appui doivent avant tout :

- éliminer les obstacles à l'expansion de la production et à la création d'entreprises (simplifier les procédures administratives, créer les infrastructures nécessaires à l'installation de firmes industrielles, mettre en place des structures d'appui judiciaires) ;
- appuyer les entreprises locales en termes de commercialisation et de promotion des produits locaux sur de nouveaux marchés, afin de donner une opportunité au système local de se spécialiser ;
- mettre en place des outils financiers pour les micro-entreprises si nécessaire. Dans le contexte italien, la création d'entreprises a été facilitée par la présence de capitaux accumulés au sein des familles, tant rurales qu'urbaines. Les pays émergents sont souvent affectés par la pauvreté en zone rurale et périurbaine, ce qui limite sévèrement les possibilités de création d'entreprises. La création d'entreprises dans ce contexte, même basée sur des technologies simples, présente une réelle problématique car les ressources finan-

cières informelles sont rares et l'accès aux ressources institutionnelles difficile.

### ● Les clusters consolidés

Une fois passé le stade embryonnaire, les clusters doivent entrer dans des dynamiques d'innovation. De nombreux clusters risquent le déclin à ce stade, s'ils ne sont pas en mesure d'innover en termes de produits, de processus et d'organisation.

Au cours de cette phase, les deux problématiques principales sont la réduction des coûts et des risques liés à l'innovation. Les entreprises individuellement ne peuvent se permettre d'investir sur l'innovation car elles craignent d'être vite limitées par la concurrence locale.

Le rôle des politiques d'intervention dans ce contexte est de créer une identité commune aux entreprises locales, même concurrentes. Une fois celle-ci établie, il est plus facile d'entreprendre des activités communes en termes de recherche, formation, information sur les nouvelles technologies, matériel innovant, amélioration de la qualité et de l'efficacité, recherche de nouveaux marchés, approches commerciales, etc.

À ce stade, des infrastructures propres au transfert de technologies et à l'apport de services doivent être mises en place.

### ● Les clusters matures

Un cluster est arrivé à maturité quand il dispose d'une capacité d'innovation fortement endogène. L'internationalisation devient alors une nécessité. Les possibilités de croissance quantitative au niveau local sont limitées.

Les systèmes tendent à se concentrer sur des activités de plus forte valeur ajoutée et davantage spécialisées, et peuvent rechercher la collaboration de systèmes externes complémentaires pour accroître leur degré de spécialisation. À ce stade, des initiatives de coopération entre clusters basés dans diverses régions et parfois même divers pays se forment, ainsi que des collaborations entre entreprises et institutions.

Les politiques d'intervention doivent se concentrer sur la construction des infrastructures modernes nécessaires à une action sur le marché international (transports et télécommunications).

## Suggestions de politiques d'intervention propres à créer un environnement favorable aux PME

Les PME sont souvent des acteurs économiques faibles considérées individuellement, mais elles peuvent devenir extrêmement compétitives si elles travaillent dans un environnement favorable, c'est-à-dire qui leur offre la complémentarité, des activités communes, des biens collectifs et la stabilité institutionnelle.

**Dans les pays émergents, cet environnement favorable doit être initié** à partir d'un plan stratégique d'action conçu sur le long terme et comprenant deux niveaux d'action :

- le premier vise à promouvoir le développement des PME en général, sans spécification sectorielle ;
- le second consiste en des actions spécifiques en fonction des secteurs d'activité, dont les objectifs sont d'accroître la compétitivité du cluster, de promouvoir la mise en place de réseaux et la coopération entre entreprises, d'améliorer la qualité des produits, etc.

Ces deux niveaux d'action reflètent deux manières d'aborder le domaine, ils ne constituent pas de séquence chronologique.

**Renforcer l'environnement économique est une pré-condition nécessaire à l'appui aux clusters.** Le premier pas consiste à analyser la situation locale et à partir de là à considérer les obstacles à éliminer, les meilleures stratégies de promotion, etc.

Le premier groupe d'actions d'appui au développement des PME inclurait :

- la construction d'infrastructures de base au niveau local (zones industrielles, routes, eau, électricité, télécommunications) ;
- l'offre de formations professionnelles et la promotion de la culture entrepreneuriale ;
- l'offre de services aux micro-entreprises du secteur informel, afin de les inciter à rejoindre le secteur formel ;
- la réduction des coûts administratifs et de la complexité des procédures bureaucratiques pour les entreprises ;
- la privatisation des entreprises étatiques par le biais d'une réorganisation indus-

trielle, de la décentralisation de la production et de la promotion de la sous-traitance, particulièrement auprès des entreprises étrangères et des grandes firmes ;

➤ la circulation de l'information concernant les lois d'incitation à la formation d'entreprises, l'investissement et l'offre de microcrédit.

Le second groupe d'actions d'intervention comporterait :

- la promotion des produits locaux sur les marchés étrangers ;
- l'offre de formations spécifiques aux procédés de production et à la gestion des affaires, au travers de centres techniques et d'instituts de formation ;
- l'incitation à la création de réseaux d'entreprises et à la mise en place de services collectifs, au travers de centres de services à l'offre sectorielle ;
- l'apport de soutien et conseil temporaires en termes de gestion pour les PME locales ;
- l'offre d'appuis financiers sur le moyen/long terme pour permettre aux entreprises d'acheter des équipements techniques, d'avoir recours à des cabinets de conseil, etc.
- la spécialisation et l'amélioration de la qualité des infrastructures ;
- la création de liens internationaux pour les entreprises locales, avec la possibilité de fusions au travers de programmes de collaboration internationaux ;
- l'attraction d'investissements étrangers ;
- la mise en relation des entreprises locales avec des universités et centres de recherche ;
- le renforcement des identités locales et la stimulation de la circulation de l'information au travers des associations d'entrepreneurs ;
- la stimulation de réseaux de collaboration institutionnelle au niveau international.

## Le rôle crucial joué par les gestionnaires intermédiaires

Les gestionnaires intermédiaires peuvent être toute organisation qui a un impact direct sur la vie économique : des agences gouvernementales, des centres d'affaires, des associations d'entrepreneurs,

le système bancaire, des coopératives, des entreprises clés, etc.

Souvent, diverses institutions sont en relation avec les entreprises dans les clusters. Dans les clusters consolidés, un gestionnaire intermédiaire unique agit généralement comme point de référence pour l'ensemble des acteurs du cluster et pour ceux basés à l'extérieur du cluster également.

**Le niveau d'intervention approprié** du gestionnaire intermédiaire auprès des PME est le niveau local et régional. Les gestionnaires intermédiaires font partie intégrante du système : ils sont proches des entreprises, accessibles et bien informés de leurs besoins. Ils ont des contacts avec des structures extérieures et jouent l'interface entre elles et les entreprises du cluster.

**L'efficacité des gestionnaires intermédiaires** est liée au degré de développement du cluster. Les clusters les plus développés disposent généralement d'un soutien institutionnel plus efficace.

**Le renforcement d'un environnement institutionnel positif** suppose :

- la mise en réseau des acteurs fondamentaux au niveau local, afin d'éviter la dispersion des ressources et d'accroître l'efficacité des interventions et l'intégration des diverses composantes de l'économie locale dans le système ;
- de favoriser l'émergence d'institutions locales qui agissent en catalyseurs et définissent les règles du développement stratégique pour le cluster en partenariat avec divers acteurs locaux.

Le succès du processus de renforcement institutionnel dépend grandement de la conscience qu'en ont les institutions locales et les individus qui les composent. Communiquer autour d'exemples de consolidation institutionnelle réussie peut avoir un impact très positif sur la sensibilisation à ces questions.

### Quelques conseils à l'intention des programmes d'appui aux PME de l'Onudi dans les pays émergents

Repenser les politiques d'appui aux PME dans les pays émergents implique de **repenser les politiques d'ajustement macro-**

**économique et les stratégies d'ouverture des marchés.** La création et la réouverture de marchés doivent être menées graduellement et prudemment, afin de prévenir les problèmes économiques et sociaux que cela pourrait poser. Les politiques d'intervention devraient avoir lieu sur le long terme, afin de permettre une mise en place progressive des changements macro-économiques et ce pour éviter notamment que les quelques grandes entreprises compétitives ne ferment.

Les interventions dans les pays émergents présentent toujours le risque que l'appui financier et les programmes de développement disponibles bénéficient une fois de plus aux entreprises qui en ont le moins besoin ; soit en raison d'un manque d'information, soit parce que les entreprises qui en ont vraiment besoin ne sont pas en mesure de répondre de manière adéquate aux opportunités qui se présentent. Dans cette opération délicate, **la priorité est de ne pas créer ou agrandir le fossé entre les entreprises innovantes et internationales et celles liées à des activités ou des secteurs plus traditionnels.** Cette division est indésirable non seulement car elle va à l'encontre de la croissance économique, mais aussi parce qu'elle est susceptible de créer de fortes tensions sociales pouvant détériorer le processus de développement dans son ensemble.

Un environnement qui puisse appuyer la croissance des entreprises doit donc être établi. Les PME en ont particulièrement besoin en raison de la limitation de leurs ressources propres. Entourées de facilités de formation, de recherche, de centres d'affaires, de structures administratives décentralisées, de cabinets de conseil, etc., les PME sont beaucoup plus à même de prospérer.

C'est dans ce contexte que les gestionnaires intermédiaires jouent un rôle primordial. Ce sont ces structures, ancrées localement mais dotées de connections régionales, nationales et même internationales qui permettent aux PME d'être des acteurs actifs, à la fois localement et sur des marchés plus larges. Les PME bénéficient alors d'un environnement auquel elles se sentent appartenir. Quand la communauté semble leur fournir tous les éléments dont dépend leur croissance et leur permet d'intervenir dans la mise en forme de ces éléments, un climat de

confiance s'installe, qui facilite le dialogue, les transactions et la coopération. Ceci est un des facteurs clés du succès des clusters italiens.

**Les efforts de promotion des clusters de PME** dans les pays émergents devraient s'organiser autour de quatre étapes fondamentales :

- identification des clusters potentiels et conception de projets pilotes pour leur développement, avec l'aide d'experts internationaux ;
- analyse détaillée des contextes économiques et institutionnels dans les zones déterminées ;
- renforcement des politiques de gestion locale à travers l'identification d'institutions leader, de programmes de formation, d'assistance technique décentralisée, de développement des ressources humaines, d'appui technique et financier pour les nouvelles entreprises et d'activités collectives telles que les coopératives et consortiums ;
- développement de la collaboration entre clusters par la mise en relation des entreprises et institutions locales avec les réseaux/marchés internationaux.

Le principal élément à retenir de l'expérience italienne est certainement **la nécessité de renforcement ou de création d'un environnement favorable** au développement des dynamiques économiques. Dans les pays émergents, la conception de politiques qui appuient la formation de gestionnaires intermédiaires et de prestataires de services aux PME est particulièrement importante. L'existence de ces organisations est cruciale en raison de leur rôle de catalyseur. Seul un environnement institutionnel capable d'offrir la stabilité sociale et économique et les services externes nécessaires peut permettre à des PME de se former, de survivre et d'apprendre à collaborer entre elles.