

Une politique proactive originale d'appui aux réseaux : le cas danois

L'HISTORIQUE DU PROGRAMME

Ce texte est une compilation de plusieurs textes :

- « Principles for promoting clusters & networks of SMEs », John Humphrey, Hubert Schmitz, Institute for Development Studies (IDS), étude commissionnée par l'Onudi, n° 1, octobre 1995 ;
- « Entreprenariat et développement local », Sergio Arzeni, Jean-Pierre Pellegrin, Développement territorial, L'Observateur de l'OCDE n° 204, février-mars 1997 ;
- des extraits du troisième texte de la partie « Idées, concepts et politiques », traitant du concept de cluster (page 14) ;
- des extraits de l'étude de cas sur l'Inde : « Liens stratégiques et avantage compétitif : recherche-action sur les réseaux de petites entreprises en Inde » (page 34) ;
- des extraits de l'étude de cas sur la Thaïlande : « Vers une stratégie de développement de clusters et de réseaux de PME en Thaïlande : note de discussion pour les partenaires » (page 39) .

Des lacunes au niveau national

En 1989, l'élimination des barrières douanières était déjà en ligne de mire avec l'ouverture du marché unique européen à venir en 1992. De plus, le Danemark connaît à cette période un déficit commercial croissant.

Le programme est déclenché en 1989 par la prise de conscience et la reconnaissance que **les PME sont au centre de l'économie danoise et qu'elles sont mal équipées** pour faire face à une concurrence devenant mondiale. Une étude menée par McKinsey & Company pour le gouvernement danois avait au préalable montré l'importance pour les petites et moyennes entreprises (PME) d'atteindre une masse critique. Ceci découlait de l'identification d'un problème principal : les 7 300 fabricants danois sont trop petits pour être compétitifs sur un marché européen ouvert et concurrentiel.

Le Danemark manque de « locomotives » industrielles mais dispose toutefois de petites et moyennes industries (PMI) bien équipées et employant du personnel qualifié. Cependant, une des contraintes majeures pesant sur les PMI danoises est **leur manque d'historique de coopération pour réagir** ensemble à ces difficultés et s'organiser pour développer de nouvelles opportunités commerciales.

La réaction du gouvernement : le programme de réseaux

Le gouvernement danois **part du constat de l'expérience italienne** : en Italie, les régions où l'emploi provient des petites entreprises se multiplient. La stratégie des PMI du nord de l'Italie présente ainsi une voie alternative pour atteindre la masse critique désirée. Le gouvernement danois définit le réseau comme la coopération entre entreprises en vue d'améliorer leur compétitivité, et en particulier en vue de créer de nouvelles opportunités commerciales.

Dès 1989, il décide de renforcer ses petites entreprises en lançant un programme de création de réseaux afin de **les encourager à collaborer** pour renforcer leur compétitivité et leur permettre de s'implanter sur de nouveaux marchés en s'organisant en réseaux, en montant des projets communs, en utilisant les services d'un médiateur. Le programme comporte aussi un volet financier destiné d'une part à couvrir le coût d'une étude de faisabilité préliminaire, et d'autre part couvrant jusqu'à 50 % des frais de gestion du réseau. De plus, dans un effort pour promouvoir l'atteinte de la masse critique, le gouvernement a assoupli la réglementation anti-trust.

Les projets conjoints mis en place dans le cadre de ce programme peuvent avoir pour objet le développement d'une nouvelle gamme de produits, l'accès au marché ou la mise au point de nouveaux processus de production qu'une entreprise seule ne pourrait réaliser. Des synergies entre les entreprises sont alors imaginées pour établir des agents et des distributeurs sur de nouveaux marchés et mettre en commun des produits individuels en les intégrant à des gammes complètes de produits.

LES DÉFIS À RELEVER

Le programme de réseaux vise à stimuler massivement les entreprises danoises afin de surmonter leur résistance à la coopération.

Le gouvernement danois a commencé par mettre en place une bourse « réseaux », assez souple à obtenir. Il s'est attaché à changer la culture commerciale identifiée comme plutôt individualiste en organisant un comité de pilotage du secteur privé cherchant à joindre les PME par tous les médias possibles. Il a recruté et formé des médiateurs pour les réseaux, provenant essentiellement de cabinets de conseil privés, de centres de transfert de technologies, de cabinets d'expertise comptable et banques commerciales.

De nombreuses difficultés doivent alors être surmontées :

- afin de créer un intérêt pour le réseau, il faut montrer des exemples d'initiatives pertinentes et qui touchent les petites entreprises locales ;
 - le second point critique est d'identifier une idée de réseau qui soit viable ;
 - ensuite, il s'agit de convaincre un groupe d'entreprises de se lancer dans cette idée et de faire en sorte qu'elles s'approprient le projet et sa progression ;
 - enfin, il faut les persuader de l'intérêt et de la nécessité d'une étude de faisabilité préalable à la poursuite du projet.
- Ces défis sont les difficultés à surmonter qui ont été confiées aux médiateurs de réseaux. À cette fin, des cas de « meilleures pratiques » leur ont été donnés sous forme de méthodologies, d'outils et de matériels de promotion.

LA MISE EN ŒUVRE

Changer la culture commerciale

Première étape, donc, créer une culture de coopération entre les entreprises danoises par la participation et l'information. L'opérateur du ministère, l'Agence

pour l'industrie et le commerce, crée un comité de pilotage du secteur privé. L'équipe est formée afin de développer un projet national de réseaux : campagne médias pour placer le réseau au centre du discours commercial national, implication des leaders commerciaux sur tous les aspects du programme, programme de formation de médiateurs, bourses « défis » pour les réseaux innovants, et palette d'incitations pour que les entreprises établissent des réseaux qui leur permettent d'exporter plus. La communauté d'affaires réagit en premier lieu négativement. Le comité de pilotage cherche par tous les moyens à atteindre les PME de tout secteur et à toute location : journaux, présentations télévisées, conférences, présentations aux organismes professionnels, courriers directs aux entrepreneurs.

Recruter et former des médiateurs

Parmi les candidats au programme de formation de médiateurs de réseaux, 40 sont sélectionnés et formés (ils paient pour suivre le cours) durant des séries de séminaires de deux jours, comprenant essentiellement des études de cas afin que leurs connaissances puissent être rapidement opérationnelles. Une caractéristique notable du modèle danois est que le rôle de médiateur est assumé par un particulier indépendant qui guide le processus de coopération entre les entreprises.

LES RÉSULTATS

Le succès est au rendez-vous...

L'initiative danoise de réseaux a pris fin, en tant que programme subventionné par le gouvernement, en 1993. D'après l'évaluation intermédiaire (conduite par Gelsing & Knop, 1991) et des vues d'observateurs externes (Pyke, 1994) et internes (information orale et écrite fournie par Martinussen, DTI Business Network Centre, Danemark, et Business Net,

Royaume-Uni), le programme a globalement été un succès, et ce sous plusieurs angles :

- il a atteint en cinq ans une **échelle** de 5 000 entreprises impliquées dans la formation de réseaux, sur un groupe cible de 10-12 000 entreprises ;
- ce décollage en force a permis d'intégrer le réseau à la **culture commerciale** danoise. L'idée et souvent aussi la pratique se sont répandues largement et le réseau est devenu une option naturelle pour considérer les nouveaux défis commerciaux ;
- l'enquête intermédiaire a révélé que 75 % des entreprises participantes estiment que le réseau améliore leur capacité concurrentielle. **90 % souhaitent continuer** la pratique du réseau au-delà de la période du subventionnement.

Les résultats sont en effet encourageants : moins de 18 mois après le début des formations, à la fin de la première phase du projet, plus de 3 000 des 7 300 fabricants danois sont activement impliqués dans un ou plusieurs réseaux, formels ou non : transformation alimentaire, habillement, meubles, travail du métal, machinerie sont représentés, ainsi que d'autres secteurs. Avec la croissance du nombre de réseaux, et lorsque que leur impact sur les exportations des PME devient évident fin 1991, le ministère du Commerce et de l'Industrie se retire en annonçant « les réseaux ont pris leur envol au Danemark et fonctionnent à présent indépendamment »¹.

Ce projet a ainsi rapidement réussi à faire coopérer des entreprises qui au départ avaient une culture commerciale assez hostile envers lui en développant un secteur privé chef de file, en assurant la couverture de l'information, une bourse « défi », et une formation pour créer une offre en « catalyseurs » (les médiateurs).

Le résultat, c'est que ce projet a démontré que le réseau est une stratégie commerciale appropriée dans les nations industrialisées où les entreprises ont soit des ressources limitées soit des difficultés à atteindre le seuil d'efficacité dans leurs opérations clés.

¹ « Networking has taken a life on its own in Denmark ».

... Mais dans quelle mesure ?

La première évaluation formelle des réseaux danois, le rapport Amphion (1996), relativise ces premières conclusions. Ce rapport, salué pour sa contribution à l'amélioration de la situation économique du pays (Flowcs Williams, 1996) qui avait d'ailleurs débuté dès 1987, met en avant les problèmes liés à la mesure de l'efficacité :

- bien que les deux tiers des entreprises trouvent que les réseaux leur étaient bénéfiques, les trois quarts des réseaux ont disparu à la date de l'évaluation ;
- de plus, les trois quarts des fonds attribués n'ont pas été utilisés ou ont été alloués à des projets qui n'existent plus en 1996.

Les conclusions étaient donc d'une part que le programme avait échoué à résoudre certains problèmes structurels, en particulier celui de la coopération entre entreprises, et d'autre part, que la mise en œuvre du programme avait été inadéquate car il n'y avait pas eu de cible spécifique autre la création « réussie » des réseaux en elle-même. « Réussie » étant défini selon des indicateurs principaux d'évaluation du succès associés d'une part à la continuité du programme et d'autre part à la stabilité des structures des réseaux (Neergaard et Nielsen, 1997).

La mesure de l'efficacité du programme restait donc problématique.

Une expérience toutefois répliquable et répliquée

- L'expérience danoise a servi de modèle et le savoir-faire en promotion de réseaux a été exporté dans plusieurs autres pays industrialisés : dans certaines régions espagnoles, au Portugal, en France, en Norvège, aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande. D'autre part, il a aussi servi à définir des politiques de réseaux dans des pays en développement (voir entre autres les études de cas que nous vous proposons sur l'Inde et sur la Thaïlande) et ses principales caractéristiques ont été largement suivies : programme d'information, bourses « défi » pour les réseaux

modèles, et formation pour créer une offre de médiateurs de réseaux. Ces transferts de l'expérience danoise signifient qu'il y a d'une part une recherche continue pour l'amélioration des pratiques et pour leur adaptation à différents contextes, et d'autre part que la répliquabilité est possible.

► La question politique principale concerne le degré de subventionnement.

Au Danemark, le programme a été, bien que limité dans le temps, largement financé par le gouvernement. Au contraire, au Royaume-Uni, les entreprises ont largement payé pour les services. L'avantage de l'exemple danois est qu'il a accéléré le décollage et a permis au programme d'atteindre plus aisément une grande échelle. L'exemple anglais présente lui l'avantage de provoquer une implication plus forte des entreprises participantes et donc d'encourager la pérennité du programme.