



RÉSEAUX, GOUVERNANCES, LOBBYINGS

Cluster contre Colbert

Quand, chacun chez soi, les pouvoirs publics s'occupaient d'administration et les entreprises de production, les choses étaient simples. Les jeux d'acteurs aussi : ceux-là gouvernaient, ceux-ci faisaient (ou pas) un peu de lobbying pour tenter d'influencer des décisions *macro* porteuses d'impacts *micro*. Maintenant que les uns et les autres sont associés dans des processus de gouvernance sans cesse plus diversifiés, le lobbying change de nature : il fonctionne dans les deux sens, il s'applique à des enjeux et acteurs plus nombreux... et surtout il ne s'exerce plus simplement auprès de tiers décideurs mais au sein de systèmes co-animés. Car le jeu lui-même a changé de nature : le modèle Colbert a cédé le pas au modèle *cluster*. Et rien ne va plus pour ceux qui s'obstinent à appliquer les vieilles recettes de l'un, car elles ne sont pas compatibles avec l'autre.



Une caractéristique de la mutation en cours est qu'on est entré dans une société en réseaux (TI n^{os} 86, 96, 102, 116) dont le mode d'emploi est difficile à acquérir lorsqu'on possède une forte culture centralisatrice et jacobine, aggravée par les réflexes de quantification et de spécialisation issus de la révolution industrielle (voir encadré n° 1) : cet humus monarcho-technocratique prépare mal à une vision systémique d'un monde dynamique et ouvert où interagissent des acteurs autonomes.

Autrement dit : quand on est formaté pour l'approche mécanique d'un monde hiérarchique, on a du mal à envisager de façon biologique un monde en réseaux ; quand on a des pyramides plein la tête, il y a peu de place pour la gouvernance ou le lobbying et leurs déclinaisons (voir encadrés n^{os} 2 et 3).

📍 Le système : cluster s'impose

Colbert symbolise une forme d'organisation politique, économique et sociale où tout est régi par un

État qui sait, qui peut, qui est légitime, qui a les moyens d'agir, qui est l'acteur central d'un jeu où il n'a pour interlocuteurs que des sujets (sur son territoire) ou d'autres souverains (pour les affaires étrangères). C'est un modèle idéal pour les amateurs de vues simples, qui affectent d'ignorer la complexité du monde actuel comportant à leurs yeux trop d'acteurs, trop diversifiés, autonomes, imprévisibles - d'autant qu'on ne joue pas simplement dans le cadre de l'État ou des relations entre États, mais à divers niveaux imbriqués, du local au global.

Une des formes d'organisation emblématiques de ce contexte plus fluide est le cluster, au sens large : « un groupe d'entreprises et d'institutions associées, géographiquement proches et entretenant des relations de complémentarité entre elles » (Michael Porter). Même nos contrées jacobines s'y sont ralliées, en vertu du principe de réalité. Mais les habitudes étant tenaces, les réflexes aussi, certains jouent *cluster* façon Colbert... Or *réseau* rime aussi mal avec *gestion centralisée*

Jean-Pierre Quentin,
Docteur en Droit,
Conseiller de synthèse,
directeur général d'algoric,
est professeur
et consultant en stratégie,
prospective et communication,
jp.quentin@algoric.com



1 - Les défis culturels successifs du lobbying

En France, le lobbying est mal aimé et surtout mal connu. À peine commençait-on à l'accepter, dans ses formes traditionnelles, qu'il faut le considérer sous un jour nouveau.

Découverte tardive, notion mal ancrée dans les mentalités, le lobbying n'a pas la cote en France. Pourquoi ? La réponse est en partie institutionnelle et culturelle. Depuis mille ans, on a tout fait pour créer puis consolider un État-Nation homogène, fort, centralisé... et soudain les dieux sont tombés sur la tête. Les uns, de Jean Monnet à Valéry Giscard d'Estaing, ont ouvert le jeu vers l'Europe ; d'autres, de Gaston Defferre à Jean-Pierre Raffarin, ont ouvert la boîte de Pandore de la décentralisation ! Quand on s'est persuadé pendant dix siècles que, seule autorité légitime, l'État sait tout et peut tout, il faut plus que quelques semaines pour adopter une vision plus nuancée d'une réalité plus complexe.

Divers greffons idéologiques se sont installés sur ce socle capétien. Ainsi, royalistes s'accommodant d'un monarque républicain et de son appareil d'État, bien des Français attendent encore de ce souverain qu'il garantisse et pérennise l'ordre établi, en référence à la notion mythique d'*Intérêt général*. Une conception réductrice du pouvoir et des pouvoirs veut qu'à cette vénérable idole, qu'incarment l'État et ses représentants, s'opposent de vils intérêts particuliers, économiques ou militants. Comment concevoir que, pour une majorité d'étrangers, l'intérêt général combine de multiples intérêts... et bien d'autres choses, comme une culture commune et un *vouloir vivre collectif* ?

Dans la tradition française, les sujets impurs et leurs petits inté-

rêts doivent se soumettre aux serviteurs zélés du noble Intérêt général. Quand ces derniers légifèrent sur les couches-culottes, les fabricants ou utilisateurs de ce produit seraient suspects s'ils proposaient leur éclairage, n'ayant d'autre légitimité que celle de l'expérience ! Et voilà qu'à Bruxelles prévaut une conception inverse : on ne réglemente qu'après avoir entendu, en toute transparence, ceux qui produisent, distribuent, utilisent ou recyclent les couches-culottes ; leur **lobbying fait partie du processus législatif**. Puis, à la fin des années 1980, l'impensable s'est produit : un gouvernement français, qui plus est *de gauche*, a déclaré que le lobbying n'était pas honteux et il a incité les acteurs privés à le pratiquer. Si l'État le dit...

Les choses évoluent lentement. Heureusement, ce lobbying que nous avons trop peu pratiqué n'était qu'une étape intermédiaire, la dernière de l'ère que nous quittons, avant la version beaucoup plus élaborée qui se met en place... et que cette fois nous avons tout intérêt à ne pas négliger (TI n° 20, 89, 99). C'est le passage **de l'ère du gouvernement, où une autorité décide, à celle de la gouvernance, où des partenaires s'ajustent mutuellement**. Avec pour corollaire un **changement de nature du lobbying** : il ne s'agit plus simplement d'**exercer une influence sur** des processus qui s'inscrivent dans des champs préalablement définis (réglementation, normalisation, représentations collectives...), mais d'**assurer une présence active dans** des processus encore plus complexes, voire même d'**inventer** ces processus (voir encadrés n° 2 et 3). ■

2 - De l'administration experte à la gouvernance ouverte

L'administration spécialisée et la gestion experte allaient de pair avec la logique technocratique de la société industrielle. Désormais, place à la gouvernance et à l'intelligence collective.

École, hôpital, société de capitaux, syndicat... En occident, de grandes institutions publiques et privées se sont développées au XIX^e siècle afin de diffuser l'instruction, soigner les malades, mobiliser des capitaux pour financer la révolution industrielle, assurer la représentation collective dans les grandes unités de production ainsi constituées... Répondant à de réels besoins, elles ont proliféré au point de désormais coloniser le jeu politique, économique, social et culturel : l'individu s'efface devant les personnes morales, l'acteur devant les systèmes.

Grâce à leur efficacité et à divers changements techniques ou culturels, on a progressé sur la pyramide de Maslow. Toutefois, conçues pour satisfaire des besoins quantitatifs et spécialisés, mais désormais confrontées à des aspirations qualitatives et globales, ces institutions ont des réponses décalées (TI n° 103, 106, 118). Elles sont dans une logique de besoins simples, saturables et complémentaires (produire, consommer, soigner, enseigner, protéger, informer...), qui convient mal aux aspirations complexes, insatiables et contradictoires : sécurité et liberté, identité et appartenance, autonomie et convivialité, utilitarisme et hédonisme, routine et critique, ordre et mouvement...

Souvent même, indifférentes aux mutations techniques

ou sociales, les institutions restent calées sur leur feuille de route initiale, ce qui accroît le décalage. On aspire à la santé, donc à ne pas être malade, mais le système reste destiné à soigner, donc il attend qu'on soit malade pour agir. On considère que le rôle de l'entreprise ne se limite plus à mettre en œuvre des moyens de production pour en tirer un profit, mais il n'y a ni consensus, ni même débat sur le sujet. Au-delà de la formation initiale des jeunes et de la transmission de connaissances, le système éducatif peine à organiser l'éducation permanente de tous et ne sait pas enseigner la créativité, l'interculturalité ou la hiérarchisation des valeurs (TI n° 91, 100, 124). On aspire à une communication de proximité et les médias de masse délivrent une information standardisée. Etc.

Le problème se pose à la fois au public et au privé, au macro et au micro, à l'économique, au social et au culturel... Il se pose aussi aux interfaces, car il ne s'agit pas simplement soit de choix micro des agents, soit de politiques macro des institutions, mais de leurs convergences, qui ne peuvent s'appréhender que dans des processus de gouvernance au sens le plus élevé (TI n° 95) : **de multiples acteurs, publics et privés, institutionnels et marchands ou associatifs, s'engagent dans une relation réellement partenariale où ils abordent ensemble ces nouveaux champs qui leur sont communs**. ■





3 - Les trois révolutions : intelligence collective, gouvernance, optimisation

La complexité croissante des relations micro-macro est illustrée par la sophistication progressive de l'organisation d'un service public de transport des personnes : témoignage d'un maire.

« Notre commune est la plus petite de la CommAgglo (communauté d'agglomération) et la plus excentrée. Autrefois, nous devons financer un service d'autocars pour emmener des collégiens, lycéens ou autres passagers le matin et les ramener le soir. Le coût était très lourd pour notre petit budget, en contrepartie d'un service très réduit : ponctuel, point à point, un aller le matin et un retour le soir, à des heures et sur des trajets qui ne convenaient pas à bien des personnes, notamment pour aller au travail.

La 1^{re} révolution a été celle de l'intelligence collective, avec l'approche intercommunale : pris en charge par la CommAgglo, le réseau de bus de la ville-centre a été élargi à toute l'agglomération. Avec le jeu des péréquations et autres clés de répartition, notre contribution budgétaire au réseau correspondait à peu près au budget de l'ancien « ramassage » devenu inutile. Donc pour le même prix, on avait un service nettement accru : un vrai quadrillage de tout le territoire intercommunal, ouvert à tous, avec des bus toutes les 20 minutes !

La 2^e révolution a été celle de la gouvernance, dont la première retombée concrète a été un partenariat avec des entre-

prises et d'autres employeurs, l'hôpital, des associations, qui ont accru leur participation au financement du réseau moyennant une meilleure desserte des zones d'activité en fonction des besoins de leurs salariés ou des attentes de leurs clients.

La 3^e révolution a été celle de l'optimisation du système. Car des bus à longueur de journée sur tout le réseau, alors qu'il n'y a pas de passagers sur certains tronçons à certaines heures, ça fait vite des centaines de kilomètres « à vide ». Arrêter le service aux heures creuses aurait posé un problème à certaines personnes : M. X pour aller à l'hôpital faire sa piqûre trois fois par mois, M^{me} Y pour garder ses petits-enfants deux ou trois fois par semaine, etc. Maintenir tout le dispositif au nom du service public aurait fait payer très cher à la collectivité la satisfaction de quelques besoins ponctuels. La solution a consisté à prendre en charge ces déplacements atypiques dans le cadre d'une *prestation taxi* dont on a défini collectivement les règles du jeu. Bien sûr, quand l'idée a été lancée, certains ont protesté au nom de grands principes mal compris, mais le bon sens a gagné : il est évident qu'il aurait été stupide de choisir entre l'intégrisme du *respect du service public* consistant à faire rouler des bus vides et celui de la *rentabilité* consistant à ignorer la demande sociale, alors qu'avec un peu de matière grise on pouvait tout concilier ! »

que *partenariat avec instructions hiérarchiques*. Une évidence douloureuse s'impose : des pratiques qui peuvent être efficaces dans le modèle *Colbert* sont contre-performantes dans le modèle *cluster*.

Parmi de nombreuses variantes, les clusters peuvent prendre des formes plus ou moins performantes. Ainsi, en termes de rendement par euro public investi, on cite plus souvent en exemple l'approche autrichienne, simple et cohérente, que la française, qui disperse des moyens considérables dans une mosaïque de dispositifs dont l'efficacité globale reste perfectible. Aujourd'hui les pôles de compétitivité, hier les technopoles, systèmes productifs locaux (SPL) ou autres réseaux industriels d'innovation (r2i) - et un nouveau venu ne remplace pas ses prédécesseurs, il s'y ajoute : les dispositifs s'entrelacent ou se télescopent dans une confusion où l'opacité recèle plus de redondance que de performance, voire plus de rivalités que de complémentarités. Mais peut-on réellement parler de clusters quand, travers français, c'est l'État qui initie et anime ces dispositifs ?

© La pratique : Colbert résiste

Par analogie, l'opposition *cluster-Colbert* s'applique à bien d'autres domaines que celui du développement local. En créant le Commissariat au Plan, Jean Monnet voulait un bâtiment sans bureaux (car ils n'hébergent que des gens qui *savent* ou qui *administrent*), disposant de nombreuses salles de réunion, pour multiplier les rencontres et échanges entre interlocuteurs de tous horizons. En créant le Centre de recherches et d'études des chefs d'entreprise (CRC) avec Gaston Berger, André Gros et quelques autres, Georges Villiers voulait un espace ouvert de réflexion et de liaison avec les autres composantes de la société. S'inscrivant dans notre modèle *cluster*, en rupture avec le modèle en vigueur, ces visionnaires jouaient la gouvernance avant l'heure. À l'inverse, fermer le jeu en le recentrant sur des *experts*, chargés de remettre des études à un *décideur* central, ramène en arrière vers le modèle *Colbert* - et l'institutionnalisation du processus ne peut que



4 - Intégrer le système global du dirigeant

Tout responsable, cadre ou dirigeant, doit réguler plusieurs sphères conceptuelles et opérationnelles schématisées ci-contre. Plus l'environnement est complexe (plutôt *cluster* que *Colbert*), plus les enjeux de ces régulations sont lourds - et plus elles sont délicates, au niveau de chaque sphère et dans leurs interfaces. Vaste programme ! De quoi donner le vertige, au moins à ceux qui n'ont pas essayé.

En fait c'est facile, moyennant un peu de méthode, de rigueur... et de bon sens. C'est même plus facile que de gérer toujours plus de contradictions (... donc de stress !) parce qu'on *prend des mesures*, on apporte des réponses incohérentes à des questions liées traitées séparément. De plus, il existe diverses formes d'accompagnement, depuis le conseil de synthèse (à la fois coaching de l'individu et consulting sur une situation) jusqu'aux processus coopératifs permettant de co-construire avec d'autres une vision personnalisée (TI n°s 94, 111, 117, 119). L'étape la plus difficile ? C'est le coup d'envoi. Accepter de sortir de l'ornière alors qu'il est tellement rassurant de croire, faire et dire comme les autres, comme partout, comme hier ! On a du mal à concevoir que les risques et les coûts sont plus grands à rester dans l'ornière qu'à en sortir. Et pourtant... ■



renforcer sa dérive courtisane. Il faudrait s'interroger sur les finalités et sur les modes de fonctionnement d'institutions comme le Plan (devenu Centre d'analyse stratégique), le Conseil économique et social ou tous leurs petits frères : l'évolution qui les coule dans le moule du *Conseil d'analyse économique du Premier ministre* est-elle cohérente avec les changements de la société et les besoins de la gouvernance (sans même parler des problèmes de redondance entre toutes ces structures) ? La question se pose d'autant plus au vu des résultats, quand rien ne bouge même si, au nom de ces instances, les meilleurs experts osent dire, avec Andersen, que le roi est nu - cf. tous les excel-

lents rapports produits depuis des décennies, avec pour seuls effets l'encombrement des bibliothèques, la gloire des auteurs ou la légitimation de l'immobilisme des dirigeants au prix de réformettes, plans cosmétiques et *mesures* ponctuelles.

Il est temps de revoir la méthode. Si la structure de ces *Conseils du Roy* date de la monarchie, leur fonctionnement est hérité de la société industrielle : approche technocratique, experte, spécialisée... Le Plan de Monnet était autrement plus moderne ! Il mettait en synergie les expériences et réflexions des diverses forces vives de la société, mais surtout *leurs légitimités*, dans des démarches ouvertes et concertées. Il est temps de revenir à cette inspiration, selon des modalités adaptées à notre époque.

De même dans le cas du CRC, car ces problématiques sont aussi celles de la société civile. Lors de sa création, peu après la Guerre, il a été le premier *think tank* du monde patronal, concept totalement nouveau ; puis il a essaimé et aujourd'hui de tels réservoirs d'idées prolifèrent... mais ils fonctionnent dans le système *Colbert* qui, par construction, bride leur efficacité. Là aussi, le problème doit être repris autrement.

Plus généralement, c'est la problématique centrale de tout décideur (voir encadré n° 4) : comment articuler entre elles les diverses composantes de son *système global* ? On n'y répondra pas en quelques lignes, d'autant que chacun doit personnaliser sa réponse. Mais une chose est certaine : dans le jeu *cluster*, les réponses *Colbert* ne marchent pas plus pour les entreprises, institutions et corps intermédiaires que pour les autorités publiques. Et c'est dès l'école, particulièrement dans l'enseignement supérieur, que se pose la question-clé : il faudrait commencer par *comprendre le jeu dans lequel on joue*.

Jean-Pierre Quentin ●



Pour en savoir plus... :

Centres de compétences :

algoric, cabinet de formation, conseil, études et coaching,
tél : 05 46 56 77 10,
info@algoric.com, www.algoric.com

À lire également :

Sur les relations familles-employeurs-collectivités, voir notamment l'exemple de l'accueil en relais pour la garde d'enfants,
www.algoric.com/y2/Gepetto-JPQ.htm

Pour lire l'article en version hypertexte avec liens et références complémentaires :
www.algoric.com/ti/126.htm

