



## DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE

## L'entreprise, acteur de la vie publique ?

Au siècle dernier, même si l'affirmation était déjà contestable, des écoles de management pouvaient enseigner une règle simple : "les questions publiques sont l'affaire des responsables publics, pas des acteurs économiques ; moins vous vous en occuperez, mieux vous vous porterez". Aujourd'hui, on considère qu'il serait à la fois irresponsable et suicidaire pour une entreprise de se désintéresser de son environnement institutionnel, chaque jour plus présent, diversifié et complexe. Sans pour autant aller aussi loin que Chamberlain, qui affirmait que "l'entreprise est devenue, de par sa taille et sa portée, une institution plus publique que privée", tout responsable d'entreprise doit s'interroger non seulement sur ses relations avec les Pouvoirs publics, mais aussi avec nombre d'acteurs privés, associatifs ou autres, qui contribuent à façonner le cadre public dans lequel s'insère l'activité économique et sociale.



Les États sont devenus trop petits pour les grands problèmes et trop grands pour les petits problèmes : la formule de Daniel Bell est certainement plus vraie que jamais. D'où l'inéluctabilité de la construction européenne, même si elle est retardée par la difficulté à consentir des "abandons de souveraineté" - souveraineté illusoire d'ailleurs quand, précisément, l'État est trop petit pour pouvoir l'exercer... D'où aussi la nécessité d'une réelle décentralisation, également ralentie par le nombre d'habitudes et intérêts qu'elle contrarie.

Si, avec la "glo-calisation", la planète est le champ de la vision stratégique alors que le clocher est le lieu de la gouvernance (voir *Technologies Internationales* n° 94), les besoins de cohérence (penser globalement) et de proximité (agir localement) ont vocation à être satisfaits respectivement aux niveaux

de l'Union européenne et des collectivités locales. En bonne logique, l'État devrait donc à la fois explorer et implorer... mais la bête est coriace ! Et là où les structures publiques doivent s'alléger pour gagner en efficacité (voir encadré), on a depuis une vingtaine d'année constaté qu'elles s'alourdissent puisque la mise en place des nouvelles structures dont on a besoin ne s'est pas accompagnée de la suppression de celles qui n'ont plus lieu d'être.

📍 **Organisation :**  
des logiques opposées

Situation douloureuse pour l'entreprise, comme le souligne une étude du Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise (CJD) "Qui fait quoi et où se prennent vraiment les décisions ? Ce sont des questions auxquelles le chef

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

### Réformer ensemble ?

"La structure étatique n'aime pas les initiatives locales. De plus, lorsque le centre est très puissant, chacun se polarise sur l'obtention de ses faveurs. Les plus proches, avec qui l'on devrait naturellement coopérer, deviennent des rivaux contre qui l'on se bat pour obtenir les miettes venues d'en haut. On constate que les régions les plus solidaires, celles où la capacité des individus à travailler ensemble est la plus développée, sont justement des régions qui, pour des raisons historiques ou géographiques, se sont trouvées les plus éloignées du centre : la Vendée, les Savoie, l'Alsace, ou encore la Bretagne" (Michel Crozier).

"Rien n'est plus difficile à prendre en main, rien n'est plus délicat à guider, rien n'est plus incertain dans ses résultats que de chercher à promouvoir le changement, l'introduction d'un nouvel ordre de choses. Ceci s'explique par le fait que ceux qui pourraient gagner au change en identifient mal les bénéfices alors que ceux qui ont à y perdre en connaissent exactement les conséquences et sont prêts à tout pour les éviter" (Nicolas Machiavel). ■

d'entreprise a d'autant plus de mal à répondre que ses interlocuteurs de l'administration eux-mêmes ne sont pas toujours au clair sur leurs fonctions respectives. Sensibles au bon fonctionnement du système avec lequel ils ont à traiter, les dirigeants d'entreprises comprennent difficilement la sophistication d'un découpage où la répartition des rôles leur semble plus être le résultat d'une querelle de prérogatives, sur fond de rivalités politiques, que d'une recherche d'efficacité organisationnelle. Ce sont bien deux logiques qui s'affrontent. Au moment même où les entreprises ont pris conscience de la nécessité de réduire le nombre de leurs niveaux hiérarchiques pour être plus réactives et proches du client, l'État en a rajouté deux, voire trois, pour les mêmes raisons..."

À côté de cet affrontement entre une logique de Pouvoirs publics et une logique d'acteurs économiques, on peut aussi envisager un affrontement au sein des Pouvoirs publics eux-mêmes : une sorte de version actualisée de la Querelle des Anciens et des Modernes, qui oppose par exemple ceux qui acceptent et ceux qui rejettent des évolutions comme

celles - mutation du pouvoir, éclatement des centres de décision, rôle accru de l'information - que reflète l'essor de la "subordination-participation" (voir encadré).

Ces affrontements et oppositions apparaissent en réalité secondaires face à ce que les uns et les autres ont en commun, à des niveaux de préoccupation beaucoup plus fondamentaux où les complémentarités l'emportent sur les divisions : leur interdépendance s'accroît, aussi bien dans leurs projets partagés (développement, aménagement du territoire...) que dans leur participation commune aux nouvelles formes d'exercice du pouvoir associées au passage de l'administration à la gouvernance.

### ☉ Gouvernance : des rôles et projets complémentaires

Autrefois, le maire administrait sa commune avec pour principaux interlocuteurs les administrés-contribuables-électeurs et le préfet. Aujourd'hui, il est tantôt animateur, tantôt médiateur, dans un faisceau de négociations et partenariats avec d'autres acteurs : les entreprises, bien sûr, pour la création de richesses, d'emplois et de vie locale ; mais aussi un nombre accru d'autorités ou institutions partenaires (communes voisines, collectivités territoriales, État, Europe, agences spécialisées, instances de contrôle, etc.) ; et de plus un ensemble de groupes sociaux et groupes de pression qui l'interpellent ou de prospects qu'il interpelle... Ce faisceau de relations correspond à une nouvelle forme d'exercice d'un pouvoir partagé, impliquant une pluralité d'acteurs, publics et privés, institutionnels et marchands ou associatifs.

C'est le vieux mot français "gouvernance" qui a été ressuscité, avec



### *La subordination-participation, de l'Europe à l'intercommunalité*

En transférant des compétences aux institutions européennes, les États "perdent du pouvoir" - mais il s'agit souvent de pouvoir apparent (car il s'est vidé de sa substance, faute de pouvoir s'exercer au niveau d'États devenus trop petits)... et ils en **gagnent**, parce qu'ils participent à un processus de décision qui peut avoir un impact effectif et qui porte sur un champ élargi.

C'est le principe de la subordination-participation : n'étant plus "centres de décision autonomes", ils sont **subordonnés** à la règle commune... mais ils **participent** à son élaboration. Un autre champ d'application de ce principe est à trouver dans l'intercommunalité, avec les transferts de compétences et pouvoirs des communes aux Communautés de communes, Communautés d'agglomération et autres Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). ■

un sens totalement différent, pour désigner ce nouveau concept de pouvoir réparti, né dans le monde de l'entreprise, dans les pays anglo-saxons, dans les années 1970. La libéralisation des marchés de capitaux a rendu nécessaires des principes de *corporate governance*, consistant à fixer des règles du jeu entre dirigeants d'entreprise et actionnaires, puis à créer des institutions et instruments pour les assister – et les scandales Enron ou Vivendi illustrent certes les limites... mais aussi, *a contrario*, l'utilité de la démarche. Dans les années 1980, des organisations internationales comme la Banque mondiale ou l'OCDE ont préconisé une nouvelle gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale, qualifiée à son tour de "bonne gouvernance" : amaigrissement de l'État-providence, ciblage des bénéficiaires de politiques publiques, privatisation de services publics. Le concept s'est progressivement élargi à d'autres applications, notamment aux politiques locales avec la place nouvelle qu'y occupent conjointement les collectivités, les entreprises et le cas échéant d'autres acteurs locaux. Pour les acteurs concernés, entreprises en tête, cette gouvernance locale prend d'autant plus d'im-

portance qu'elle s'insère dans un mouvement qui, en même temps, renforce le poids du local, sous forme de décentralisation ou de principe de subsidiarité.

La portée de ces tendances est considérable, si l'on parvient à aller au bout d'une logique consistant à répartir la gouvernance entre les trois niveaux d'organisation qui devraient la caractériser :

- celui de l'autorité : la loi, pour affirmer les principes et fixer les règles essentielles ;
- celui de l'échange : la négociation contractuelle, reposant sur la confiance faite aux acteurs pour mettre en œuvre les institutions, procédures et autres modalités de la gouvernance ;
- celui du partage : la relation partenariale, pour définir des contenus en termes de projets communs.

#### 📍 Solidarité et responsabilité

Plus ou moins sensibles à ces tendances, les dirigeants d'entreprise sont assez généralement conscients de l'exigence commune de solidarité et de responsabilité qui en découle. Mais ils ne vont pas forcément au bout de ce qu'implique sa mise en œuvre effective. En matière de responsabilité, ils ont le



### Galaxies à cibler

Dans son action technique ou commerciale, l'entreprise est en contact avec ses clients, fournisseurs, prospects, prestataires, partenaires et autres parties prenantes. Pour ses relations institutionnelles, elle s'adresse à des **cibles** groupées en diverses catégories communément appelées "galaxies".

Un ciblage conçu de façon statique ou descriptive segmente ces acteurs et systèmes en fonction de "ce qu'ils sont", par exemple : institutions publiques (nationales / territoriales...) / entreprises (grandes / PME...) / médias (presse écrite / audio-visuelle...) / etc.

Dans une démarche de communication stratégique, on préfère une approche dynamique fondée sur "ce qui les fait courir" par rapport à ce qui nous préoccupe, c'est-à-dire sur des **moteurs de leurs comportements**, se référant notamment à leurs **unités de valeur** ou à leurs **unités de compte**.

Il n'y a pas de catégories permanentes, générales et universelles : les segmentations se font au cas par cas. On peut par exemple envisager :

- le monde de l'esprit,
- le monde du savoir,
- le monde du pouvoir,
- le monde de la production,
- le monde de la proximité,
- le monde de la médiation,
- le monde de la représentation,
- le monde de l'argent,
- etc.

Généralement, ces organismes ou individus nous intéressent parce qu'ils sont :

- détenteurs de **pouvoir**,
- détenteurs et/ou vecteurs **d'influence**,
- détenteurs et/ou vecteurs et/ou émetteurs **d'information**. ■

sentiment de beaucoup donner : "légalement" responsable de ce qu'elle fait, mais pas uniquement, l'entreprise est plus profondément soumise à une obligation générale de responsabilité - tous ses actes engagent sa survie, avec la sanction impitoyable du marché - alors qu'ils perçoivent chez les acteurs publics une exigence de responsabilité aussi faible que la pression des sanctions auxquelles ils sont exposés... En matière de solidarité, ils sont souvent en position d'attente, considérant que c'est aux responsables politiques et administratifs de prendre l'initiative.

Selon le Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise, "les chefs d'entre-

prise ne sauraient s'en tenir à une piètre stratégie de 'cueillette fiscale' ou de quête de subventions. De même, le concept de responsabilité sociale des entreprises, aujourd'hui mis en avant par la Commission européenne, ne doit pas se limiter aux questions de pollution mais s'inscrire dans une réflexion sur le développement durable. De l'autre côté, les entreprises ne peuvent être considérées comme les seules responsables de la richesse d'un territoire, d'autant que cette richesse ne doit pas être évaluée seulement en termes économiques. Les élus, comme les fonctionnaires, ont aussi pour mission de créer des richesses au travers des éléments sur lesquels ils ont prise : qualité des liens sociaux, densité des équipements et des réseaux, accessibilité des services publics, pertinence des formations, animation de la vie locale, anticipation de besoins, innovation sociale."

Solidarité et responsabilité bien comprises garantissent une égalité d'accès à la santé et à l'éducation et une équité d'accès à la formation et aux opportunités économiques. Cette co-responsabilité doit se traduire concrètement par le développement de partenariats multiples et la question n'est plus de savoir *si* l'entreprise est devenue un acteur de la vie publique, mais plutôt de savoir *comment* elle doit tenir son rôle, au vu de ses propres enjeux et de ceux de son environnement institutionnel. Et ensuite de savoir *avec qui* (voir encadré) et selon quelles *modalités*. Sans oublier l'adage qui veut que "si vous ne vous occupez pas des affaires publiques, les affaires publiques, elles, sauront s'occuper de vous"... ou sa version actualisée : "si t'y es pas t'as tout faux" !

Jean-Pierre Quentin ●



Pour en savoir plus... :

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