

9.

L'entreprise, acteur de la vie publique ?¹⁸

Si vous ne vous occupez pas des affaires publiques,
les affaires publiques sauront s'occuper de vous.

Maxime Adage

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 occupez, 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 Etats 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'Etat 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 (voir encadré 1).

Entre management et gouvernance...

D'un côté les réalités d'un vaste monde s'imposent à tous, d'un autre côté l'environnement de proximité compte un nombre croissant de jeux d'acteurs incontournables. La planète est le champ de la vision stratégique, le clocher est le lieu de la gouvernance... >>>

Voir <http://www.algoric.com/ti.94.htm>

Si, avec la "glocalisation", la planète est le champ de la vision stratégique alors que le clocher est le lieu de la gouvernance, 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'Etat devrait donc à la fois exploser et implorer... mais la bête est coriace ! Et là où les structures publiques doivent s'alléger pour gagner en efficacité, 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.

¹⁸ Voir *Technologies internationales* n° 95, juin 2003, <http://www.algoric.com/ti95.htm>

1. 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 bénéfiques alors que ceux qui ont à y perdre en connaissent exactement les conséquences et sont prêts à tout pour les éviter" (Nicolas Machiavel).

Organisation : des logiques opposées

Situation douloureuse pour l'entreprise, comme le souligne une étude du Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise : "Qui fait quoi et où se prennent vraiment les décisions ? Ce sont des questions auxquelles le chef 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'Etat en a rajouté deux, voire trois, pour les mêmes raisons..."

A 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 2).

Stratégies et systèmes

Individus, entreprises, associations et autres acteurs évoluent dans des systèmes¹⁹ toujours plus nombreux, complexes et incontournables : il y a de plus en plus de détours entre une cause et ses effets. Chacun doit donc tisser ses réseaux, organiser ses alliances... - contribuant ainsi à renforcer cette complexité - ce qui exige une vision stratégique intégrant plusieurs niveaux d'approche >>>

Voir <http://www.algoric.eu/nc/strat-n-syst.htm>

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

¹⁹ Voir aussi *De la calèche au GPS : l'acteur et de plus en plus de systèmes*, <http://www.algoric.eu/nc/caleche.htm>

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.

2. La subordination-participation, de l'Europe à l'intercommunalité

En transférant des compétences aux institutions européennes, les Etats "**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'Etats 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 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

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, Etat, 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 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 de la démarche... mais aussi, *a contrario*, son utilité. 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* :

Principes

Selon le principe de subsidiarité²⁰, un niveau supérieur d'organisation (Europe) n'intervient que subsidiairement quand un niveau inférieur (local) est plus légitime et efficace. D'autres principes sont plus flous, voire diaboliques... >>>

Voir <http://www.algoric.eu/nc/principes.htm>

²⁰ Voir aussi chap. 10