

10. Cluster contre Colbert²¹

Comment peut-on gouverner un pays qui possède 246 sortes de fromages ?

Charles de Gaulle

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 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 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 2 et 3).

1. Les défis culturels successifs du lobbying

En France, le lobbying est mal aimé et surtout mal connu. A 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 Etat-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

²¹ Voir *Technologies internationales* n° 126, juillet 2006, <http://www.algoric.com/ti/126.htm>

légitime, l'Etat 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'Etat, 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'incarnent l'Etat 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 intérêts 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'Etat 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. C'est le passage **de l'ère du gouvernement, où une autorité décide, à celle de la gouvernance, où des partenaires s'ajustent**. 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 2 et 3).

Le système : cluster s'impose

Colbert symbolise une forme d'organisation politique, économique et sociale où tout est régi par un Etat 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'Etat ou des relations entre Etats, mais à divers niveaux imbriqués, du local au global.

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.

Ecole, hôpital, société de capitaux, syndicat... En occident, de grandes institutions publiques et privées se sont développées au XIX^e s. 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 systèmes²².

Grâce à leur efficacité et à divers changements techniques ou culturels, on a progressé sur la pyramide de Maslow²³. Toutefois, conçues pour satisfaire des besoins quantitatifs et spécialisés, mais désormais confrontées à des aspirations qualitatives et globales, ces institutions ont des réponses décalées. 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. 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 : **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.**

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

Le réseau n'est pas l'institution...

Parce qu'il est adaptable et flexible, le réseau se développe dans un monde où semblent s'accroître l'instabilité et l'incertitude. On en attend beaucoup et il peut apporter beaucoup... y compris des désillusions, notamment s'il est utilisé à contre-emploi ou si l'on ne respecte pas ses particularités >>>

Voir <http://www.algoric.com/ti/86.htm>

habitudes étant tenaces, les réflexes aussi, certains jouent *cluster* façon *Colbert*... Or *réseau* rime aussi mal avec *gestion centralisée* 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

²² Voir *Le retard du "politico-institutionnel"*, <http://www.algoric.com/ti/106.htm>

²³ Voir *Des besoins saturables aux aspirations contradictoires*, <http://www.algoric.com/ti/118.htm>