

D'où vient l'influence des entreprises sur les politiques publiques en France ?

Le rôle des *middle managers* dans la construction de la politique des pôles de compétitivité

Dima YOUNES

EmLyon Business School

younes@em-lyon.com

Mohamed Ikram NASR

EmLyon Business School

nasr@em-lyon.com

Résumé

Cette communication propose de déplacer la focale adoptée dans les études sur les actions politiques des entreprises, en étudiant les mécanismes en jeu dans l'élaboration d'une politique publique. En s'appuyant sur le processus de définition de la politique des pôles de compétitivité en France, nous montrons que l'influence des entreprises sur les politiques publiques passe par un réseau interpersonnel, où les cadres intermédiaires des entreprises et de l'Etat interagissent autour de projets et convergent autour des normes secondaires d'application de la politique.

Mots-clés: Middle-management, pôles de compétitivité, théorie du sensemaking, politique publique

D'où vient l'influence des entreprises sur les politiques publiques en France ?

Le rôle des *middle managers* dans la construction de la politique des pôles de compétitivité

La littérature sur les activités politiques des entreprises souligne la convergence des modalités d'interventions politiques des entreprises dans la sphère publique dans les pays occidentaux. En effet, dans ces pays, les institutions permettent à la sphère économique le développement de stratégies politiques visibles et pilotées au niveau des groupes (Lawton, McGuire, et Rajwani, 2013). Dans ce cadre, la France apparaît comme une exception dans la mesure où l'influence des entreprises sur l'action publique ne s'appuie que faiblement sur des actions visibles et délibérées de type lobbying. Dans le contrat social fondateur des relations entre Etat et entreprise en France, les intérêts particuliers n'ont pas lieu de s'exprimer. Certains dirigeants d'entreprises vont même jusqu'à condamner cette activité (Rival, 2012).

Pourtant, il arrive souvent que les médias et les analystes pointent du doigt des politiques « favorables aux grandes entreprises ». C'était notamment le cas de la politique des pôles de compétitivité, lancée en 2005. Pour explorer les mécanismes d'influence des entreprises sur les politiques publiques, cet article propose de changer de perspective. En particulier, l'objectif est ici de montrer que l'influence des entreprises françaises ne passe pas uniquement par des stratégies visant les élus qui votent les textes ou les hautes sphères de l'administration, mais qu'elle s'opère au quotidien, via des échanges entre les *middle managers* et les représentants de l'Etat en charge de la mise en œuvre des politiques publiques.

En effet, les *middle managers* sont des acteurs qui traduisent l'intention stratégique en action managériale (Wooldridge et Floyd, 1990; Wooldridge, Schmid, et Floyd, 2008). Les études qui ont examiné leurs rôles au sein des entreprises se sont souvent focalisées sur le travail intra-organisationnel qui leur permet de mobiliser les acteurs en interne pour mener leurs missions au quotidien (Rouleau, 2005; Rouleau et Balogun, 2011), ou de définir leur rôle (Mantere, 2008). Lorsque l'environnement en mutation de l'entreprise est examiné, la focale est mise sur le rôle de déclencheur du changement du *middle manager* (Dutton et al.,

1997), mais rarement sur son rôle de transformation des intentions stratégiques en changement effectif. Plus particulièrement, lorsque la politique des pôles de compétitivité a été introduite, elle a tout de suite reçu une approbation des grands groupes, sans que les dirigeants – ni que les acteurs politiques d’ailleurs – aient une idée claire sur les modalités pratiques de l’aide qu’allait leur apporter l’Etat. Ce papier vise à explorer l’influence des *middle* managers dans cette dynamique et les mécanismes à travers lesquels les interactions entre les *middle* managers et les représentants de l’Etat se traduisent par une définition concrète de la politique publique, une opérationnalisation qui favorise les grands groupes.

Pour ce faire, nous présentons une étude qualitative longitudinale portant sur la mise en place de la politique des pôles de compétitivité entre 2004 et 2009. En s’appuyant sur 112 entretiens semi-directifs, l’observation non-participante de plusieurs réunions d’évaluation, et l’étude de données secondaires (propositions de projets, documents d’étape, documents d’évaluation...), nous mettons en exergue les processus qui ont donné lieu à une définition concrète de la modalité d’intervention étatique dans le domaine de l’activité de recherche et développement. A ce titre, nous nous attarderons sur le rôle des mécanismes de *sense-making* et de *sense-giving* (Rouleau 2005; Balogun et Johnson, 2004; Rouleau et Balogun, 2011) à l’œuvre dans ce processus d’influence mutuelle entre les représentants de l’état et des entreprises.

1. CADRE THEORIQUE

1.1. SAISIR L’INFLUENCE DES ENTREPRISES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

1.1.1. La vision dominante de la littérature sur l’action politique des entreprises

D’après la littérature, l’activité politique de l’entreprise est comprise comme étant une stratégie de groupe qui a pour objectif l’influence des politiques publiques de manière à les rendre favorables à l’organisation (Hillman et Hitt, 1999). Dans cette perspective, les études se sont notamment focalisées sur la manière dont les dirigeants mobilisent leurs ressources et leurs capacités pour améliorer la rentabilité de leurs entreprises (McWilliams, Van Fleet, et Cory, 2002). Des ressources comme l’existence de salariés spécialisés sur les questions de régulation, les relations de ces personnes avec les élus, l’image de l’entreprise dans les médias ainsi que les ressources financières influencent alors la capacité de l’entreprise à obtenir gain de cause (Dahan, 2005). Ces études s’accordent pour dire que l’activité politique de

l'entreprise est organisée, calculée et, surtout, visible. En tout cas, c'est ainsi qu'elle est officiellement conçue et régulée dans les pays occidentaux, et c'est l'hypothèse de travail des études quantitatives.

Ces études peuvent être critiquées sur deux points. Premièrement, elles se focalisent sur un ensemble de stratégies qu'elles estiment efficaces dans des contextes particuliers mais permettent très rarement de comprendre les mécanismes qui expliquent leur pertinence pour un type d'institution donné (Jackson et Deeg, 2008). Ce sont ces mécanismes, notamment les interactions entre les représentants des entreprises et les représentants de l'Etat, qui méritent alors d'être examinées (Woll, 2011). Deuxièmement, cette littérature peine à expliquer l'influence des entreprises sur les politiques publiques dans des pays comme la France, comme il sera montré dans la section suivante. En particulier, il n'est pas clair comment les entreprises influencent les politiques publiques si elles n'ont pas d'activités de lobbying *stricto sensu*.

1.1.2. Une « énigme » française ?

Les relations mises en évidence dans les études mentionnées poussent à penser que dans un pays comme la France où les institutions sont fortes, les activités politiques des entreprises seraient visibles et développées au niveau des groupes. Or, les études qui portent sur ce pays montrent que les entreprises françaises ont très peu de capacités politiques (Woll, 2011), et que cette activité y est mal vue (Rival, 2012). Alors que les études sur les élites montrent que l'influence des entreprises passe principalement à travers un réseau d'anciens des grandes écoles d'ingénieur, les études récentes montrent que ce réseau s'est largement affaibli, notamment à cause du retrait progressif de ses membres de l'administration public (Hall, 2006) et de la transformation des modalités de recrutement et de relation des grandes entreprises à l'Etat (Hancké, 2002). Est-ce pour autant que les politiques publiques françaises ne sont plus influencées par les entreprises ? En fait, il n'est pas rare de lire dans les journaux que les politiques économiques sont « au service » des grandes entreprises. C'est le cas en particulier de la politique des pôles de compétitivité qui a été lancée en 2005. Cette initiative préconise le rassemblement de grandes entreprises, de PME, d'établissements de formation et de laboratoires de recherche publics dans des structures spécialisées sur une thématique technologique, les pôles de compétitivité. La principale mission des pôles est de sélectionner et soutenir des projets de Recherche et Développement (ci-après R&D), conduits par des

consortiums rassemblant des acteurs membres du pôle. Ce sont les structures et les consortiums qui constituent les principaux outils de cette politique.

Cette politique a été largement critiquée sur au moins deux points. Premièrement, il lui a été reproché son biais vis-à-vis des grandes entreprises. Ce premier point a été souligné à maintes reprises par des journalistes mais aussi par le rapport d'évaluation à trois ans remis à l'Etat par les cabinets Boston Consulting Group et CSC. La difficulté des petites structures à obtenir des financements y est soulignée. Deuxièmement, un rapport de l'école d'économie de Paris, paru en 2008, pointait une mise en œuvre favorable à des entreprises qui ne seraient pas les plus compétitives du territoire en termes économiques (Duranton et al., 2008). Ainsi, tout laisse entendre qu'une action favorable à certaines grandes entreprises a été menée dans ce cadre. Pourtant une revue de presse conduite sur Factiva sur le sujet entre 2004 et 2008 ne montre aucune action visible des entreprises à cet égard. S'il en est ainsi, les mécanismes à travers lesquels les politiques publiques sont influencées par les entreprises restent à identifier et une approche qui permet de saisir cette influence est à penser. Nous retrouvons ainsi l'importance de la critique de la littérature dominante sur ce sujet de Jackson et Deeg (2008).

1.1.3. La genèse des politiques publiques comme révélateur des facteurs structurants l'intervention publique

Pour pouvoir mettre en évidence les mécanismes d'influence pertinents dans le cadre français, ce papier souligne la nécessité de changer de perspective. Au lieu d'examiner les activités politiques au niveau des groupes, il s'agira de saisir les interactions formelles et informelles entre des cadres intermédiaires d'entreprises et des acteurs de l'administration. Pour cela, nous adoptons une approche par les process (Langley, 1999) et proposons de retracer la genèse de la politique des pôles de compétitivité pour comprendre les mécanismes qui ont mené aux choix effectués entre 2002 (date à laquelle une première réflexion autour d'une intervention étatique dans le domaine économique a été lancée) et 2006 (date de la labellisation des pôles de compétitivité). Il s'agira alors d'analyser des événements reflétant des mécanismes structurants du résultat observé (Langley, 1999).

En particulier, nous proposons d'étudier deux éléments au cœur de la construction d'une politique publique (Muller, 2013) : la définition et la spécification de ses objectifs, d'une part, et la conception de ses modalités d'application, d'autre part. L'objectif est d'identifier les groupes d'acteurs ayant participé à cette construction – dont les représentants d'entreprises,

mais pas exclusivement – et de comprendre leur(s) rôle(s) ainsi que leur(s) perception(s) des contributions de chacun dans ce cadre. En effet, les études qui portent sur les interactions entre les représentants des entreprises et les représentants de l'Etat montrent qu'il arrive très souvent que les deux catégories d'acteurs ne sachent pas d'avance quels sont leurs objectifs propres (Woll, 2011). Mais ce type d'étude n'a jusque-là été mené que dans le cadre d'interactions formelles, dans des instances explicitement dédiées à la réflexion autour de nouvelles régulations. Or, il existe plusieurs études qui soulignent l'existence d'interactions informelles avec les représentants de l'Etat (Park et Luo, 2001). Si ces études soulignent l'importance de l'accès à un réseau interpersonnel de décideurs, elles ne décrivent pas ce qui se joue dans ces interactions. Retracer le processus de construction d'un outil d'intervention public oblige alors à saisir tous les moments (formels et informels) qui ont contribué à modeler cet outil.

2. METHOLOGIE

2.1. RECUEIL DES DONNEES

Cet article est basé sur une étude qualitative qui a été menée entre 2006 et 2009 sur la genèse et la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité, notamment sur le plateau de Saclay, un territoire qui regroupe une grande partie des grandes entreprises françaises ayant une activité liée aux hautes technologies. Il rassemble ainsi des acteurs comme Bull, Dassault groupe, Renault, Thales, Alcatel-Lucent... Ces acteurs font partie des principaux bénéficiaires de ce dispositif d'action publique. L'étude est basée sur 112 entretiens semi-directifs menés aussi bien avec des représentants de l'Etat qu'avec des représentants des entreprises occupants des fonctions différentes. Les entretiens duraient en moyenne 1h30 et portaient sur le travail des individus et leurs échanges dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité. Elle est complétée par un ensemble de documents constitués de l'évaluation de la politique de 2008, l'évaluation des projets du pôle de compétitivité du plateau de Saclay déposés entre 2005 et 2008, des propositions de projets déposés, ainsi que des documents d'étape qui permettent de rendre compte aux pouvoirs publics de l'état d'avancement des projets. L'observation non-participante des réunions d'évaluation intermédiaire ainsi que des assemblées générales du pôle étudié ont permis d'examiner l'interaction entre les acteurs. Les données ont été croisées et triangulées (Yin

2009) de manière à pouvoir reconstituer le processus donnant lieu à la définition des objectifs et des critères d'évaluation de la politique publique étudiée.

2.2. ANALYSE DES DONNEES

L'analyse des données s'est opérée conformément à la théorie des processus. Il s'agissait dans un premier temps de restituer l'ensemble des événements marquants puis de les analyser en faisant des aller-retours entre la théorie et les données (Langley 1999).

Ce processus a donné lieu à l'émergence de plusieurs labels (codes de premier ordre) que nous avons ensuite agrégé par thèmes. Les codes du premier ordre reflétaient des tactiques intéressés comme « saisir le dispositif pour financer des recherches en attente », ou « saisir le dispositif pour nouer des liens avec de nouveaux partenaires » du côté des entreprises. Du côté de l'administration, il s'agissait de « trouver des bénéficiaires politiquement défendables » ou « adapter le dispositif aux réponses existantes ». Ce premier groupement a été labellisé « rencontre d'intérêts convergents des *middle managers* ». En suivant ce processus, nous avons pu faire émerger deux autres grands mécanismes : le *sense-making* et le *sense-giving* (Rouleau 2005; Balogun and Johnson 2004; Rouleau and Balogun 2011) du dispositif d'action publique auxquels participent les cadres intermédiaires des entreprises et de l'administration publique. Ces trois grands thèmes expliquent comment un dispositif qui est neutre au départ devient biaisé en faveur des grandes entreprises.

3. RESULTATS

Les résultats montrent que l'influence du monde économique reflète en particulier l'influence de quelques grandes entreprises où les *middle managers* appartiennent à des réseaux interpersonnels qui traversent les organisations publiques et privées. L'influence de ces entreprises ne provient pas d'une action stratégique qui viserait à peser sur la décision publique, mais découle du fait que certains de leurs cadres sont eux-mêmes influents. Ce résultat est détaillé dans la suite.

3.1. DES DIRIGEANTS CONSULTES EN AMONT, ET DES PERSONNALITES A PLUSIEURS CASQUETTES

Dès les premières réflexions autour de l'hypothèse de la mise en place d'un nouveau dispositif d'intervention de l'Etat dans le domaine industriel, des personnalités issues du

monde de l'entreprise sont associées à la réflexion. Il s'agit en particulier de Jean-Louis Beffa et Christian Blanc. Le premier se voit confier une mission de l'Elysée pour étudier la meilleure manière d'intervenir pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises. A l'époque, Jean-Louis Beffa est PDG de Saint-Gobain et élu sur plusieurs conseils d'administration de grandes entreprises comme la BNP ou Gaz de France. Il remet au Président de la république en 2004 un rapport qui donnera lieu à la création de l'Agence de l'innovation industrielle, un organisme qui disparaîtra par la suite, même si son rapport sera également jugé intéressant par les acteurs qui se voient confier la mise en place de la politique des pôles de compétitivité. Quant à Christian Blanc, le Premier Ministre lui confie une mission qui vise à réfléchir à une politique industrielle qui permettrait de redynamiser les territoires, ce qui débouchera sur la politique des pôles de compétitivité en 2005. Christian Blanc est alors récemment élu député à l'Assemblée Nationale après avoir dirigé la RATP, Air France et Meryll Lynch entre 1989 et 2002. L'expérience de ces deux personnalités permet de légitimer leur choix pour les représentants de l'Etat :

« Nous avons eu une discussion avec le Premier Ministre à l'époque, et il y avait plusieurs raisons qui faisaient que Christian Blanc était la personne idéale pour mener cette mission. Il y a évidemment des raisons politiques à ça [...]. Mais la principale raison était sa connaissance du monde de l'entreprise, de l'Europe, de l'internationale, et nous, ce que nous voulions c'était justement une politique industrielle « moderne », acceptable pour tout le monde, adaptée aux entreprises d'aujourd'hui et à l'état d'esprit de l'économie de la connaissance. » (Responsable à la DATAR)

En plus de leur expérience personnelle, ces acteurs sont capables de mobiliser d'autres personnalités issues du monde de l'entreprise pour les assister dans leur réflexion. Ainsi, le rapport de Beffa mentionne la participation de personnes comme Denis Ranque (PDG de Thalès à l'époque), Alain Mérieux (PDG de BioMérieux) ou Grégoire Olivier (Président du directoire de SAGEM à l'époque). De son côté, Christian Blanc remercie une liste de personnalités issues « du monde de l'entreprise, de l'université, de la recherche et des partenaires sociaux » qui occupe presque une page entière au début de son rapport. Ainsi, les rapports qui participent à la définition de la politique des pôles de compétitivité sont eux-mêmes informés par des dirigeants d'entreprise ou d'autres personnalités de leurs réseaux.

Loin de prendre la forme d'un groupe de pression qui cherche à influencer les politiques publiques en faveur d'un groupe d'acteurs, la participation de ces acteurs à des rapports publics est plutôt vue comme un service public rendu à l'Etat. Certes, les représentants des grandes entreprises sont surreprésentés, mais les rapports sont rédigés pour défendre une conception du « bien national ». Ainsi, même si dans le rapport Beffa, les grandes entreprises sont représentées comme étant le moteur de l'activité industrielle en France, cette conception s'appuie également sur une théorie économique qui permet de la justifier et sur une croyance qui est largement partagée au sein même de l'administration française. Le rapport Christian Blanc quant à lui met en avant les PME comme organisations capables d'accélérer la croissance territoriale.

Ainsi, les grandes lignes données dans les rapports qui informent la politique des pôles de compétitivité ont été rédigées par des personnalités issues du monde des grandes entreprises, mais cette action ne relève pas d'une activité de lobbying au sens classique, même si on peut remarquer l'absence des PME de ce cadre. L'action des grandes entreprises n'y est en aucun cas collective ou organisée. Le statut de ces personnalités est ambigu, puisqu'elles sont davantage associées à titre personnel qu'au nom d'une entreprise.

En parallèle, c'est la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) qui mène une réflexion entre 2002 et 2004 sur les modalités d'intervention de l'Etat dans l'économie. Cet organisme produira un troisième rapport qui informe la politique des pôles de compétitivité et sera par la suite le chef de file de sa mise en œuvre. Ce rapport fait référence à la consultation d'un groupe de travail, le groupe « mutation économique », composé de chefs d'entreprise et qui s'est réuni à la DATAR entre 2003 et 2004.

Par la suite, la DATAR a également conduit une série de consultations avec divers acteurs du monde économique :

« Nous avons vu à tour de rôle les syndicats, les associations, les consultants, les chercheurs qui ont travaillé sur ces sujets, les dirigeants des entreprises, les représentants des regroupements d'entreprise existants... On leur a présenté ce que nous entendions faire et leur avons demandé leur avis. A quelques rares occasions nous avons eu des commentaires, mais la plupart était très enthousiaste à l'idée d'une intervention étatique » (Responsable à la DATAR)

Cette fois, l'objectif n'était plus de rechercher ce qu'il fallait faire, mais de chercher des soutiens pour ce qui allait probablement être fait. Cependant, malgré ces consultations plus ou moins participatives d'acteurs du monde économique, il faut noter que la définition de la politique lancée en 2005 était loin d'être achevée. En effet, plusieurs questions déterminantes pour identifier les bénéficiaires de la politique restaient en suspens. C'est autour de ces questions que se jouera l'influence des grandes entreprises au niveau des *middle managers* par la suite.

3.2. LA DEFINITION DU CONTENU DES STRUCTURES CHEMIN FAISANT : LE *SENSE-MAKING* ET *SENSE-GIVING* DES CADRES INTERMEDIAIRES

Lorsque la politique des pôles de compétitivité a été lancée, plusieurs critères restent à définir. Alors qu'il était clair qu'il s'agissait de créer des regroupements d'acteurs économiques composés d'entreprises et d'établissements de recherche et d'enseignement publics et privés, le rôle de chaque catégorie d'acteurs n'était pas précisé dans les premiers textes. En particulier, il n'était pas clair s'il s'agissait de créer des regroupements de recherche pilotés par les laboratoires de recherche publics, ou par des entreprises qui impulseraient la définition de l'action collective.

« Nous avons pour but d'aider les acteurs de notre territoire à s'organiser et à construire une réponse à l'appel à projets des pôles. Nous avons alors participé à plusieurs réunions d'information qui ont eu lieu pour mieux comprendre les attentes. Il faut voir le texte qui a circulé à l'époque. Il ne disait vraiment rien sur un ensemble de questions primordiales que les acteurs se posaient. Nous avons par exemple été à la réunion de la Maison de la Chimie où il y eu plusieurs interventions de plusieurs ministères. Eh bien je peux vous dire que les interventions étaient toutes aussi floues, et parfois même, elles se contredisaient. Est-ce que c'est une politique de recherche ? d'innovation ? une politique industrielle ? » (Responsable au département de l'Essonne)

En effet, le site dédié à la politique des pôles de compétitivité affichait jusqu'en 2007 une politique de la « compétitivité » et libre à chacun de comprendre ce que ça voulait dire. Ce n'est qu'à partir de cette date que la politique est re-labellisée « politique industrielle ». De plus, dans la lignée de ce premier point, ce que l'Etat voulait financer n'était pas clair pour les acteurs économiques. Est-ce la structure qui permet une action collective ou est-ce plutôt la

fonction des consortiums de recherche ? La recherche serait-elle appliquée ou plutôt fondamentale ? Cette ambiguïté suscite des allers-retours entre les représentants des entreprises chargés de suivre ce dossier et les représentants des pouvoirs publics en charge de la mise en œuvre (c'est-à-dire notamment les bureaux des ministères spécialistes comme le ministère de l'industrie, le ministère de l'agriculture, le ministère de la santé...), pour préciser les critères d'éligibilité à l'appel à projet pôle de compétitivité. C'est dans ce mouvement que les critères des pôles commencent à s'explicitier.

3.3. LE ROLE DES MANAGERS INTERMEDIAIRES DANS LA CONSTRUCTION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

L'influence des représentants des entreprises était plus ou moins volontaire, mais en tout cas, elle n'était pas organisée, et sûrement pas une stratégie de groupe, comme nous le montrerons dans la suite. Ce mouvement commence en 2004, avant l'annonce officielle de la politique des pôles. Dans la phase qui précède le lancement de « l'appel à projets pôle », des rumeurs courent sur une politique de soutien aux entreprises ou une politique de recherche industrielle. A vrai dire, chacun y met ce qu'il ou elle veut derrière. Lorsque l'appel a été lancé, aucune précision n'a été donnée. La nécessité de coordonner une action collective pousse alors les acteurs économiques (laboratoires de recherche publics et entreprises) à chercher de l'information auprès des représentants de l'Etat.

« Nous avons commencé à organiser un réseau d'entreprises avec lesquelles nous avons travaillé, et à un moment, un représentant d'une grande entreprise nous dit qu'en fait, ce n'était pas à nous de définir ce que nous allions faire ensemble, c'était aux entreprises de le faire. C'était embêtant parce que nos informations disaient le contraire. En plus, si nous avons mis tant d'énergies à rassembler tous ces acteurs qui ne se parlaient pas, c'était aussi parce que nous avons une idée de ce qu'il fallait faire. Nous avons contacté les représentants de la région et des personnes de l'administration que nous connaissions à titre personnel. Personne n'avait une réponse précise. A un moment, c'est la région qui a tranché et qui a décidé qu'en Ile-de-France, ça sera les entreprises qui pilotent les réponses à l'appel. » (Responsable dans un organisme de recherche EPIC)

Ces échanges ont été également l'occasion de communiquer des attentes, et d'influencer le contenu plus précis de la politique et ce qu'elle finance. C'est à ce stade que *sense-making* et *sense-giving* s'entremêlent pour faire une déclinaison intéressante de la politique.

« Au début, ce que l'Etat voulait faire n'était pas clair du tout. Je participais à un réseau, et je voulais connaître les attentes précises pour savoir comment rédiger notre réponse. J'ai alors contacté une personne qui avait travaillé chez nous préalablement et qui est maintenant au chargé de mission au Ministère de l'Industrie. Nous avons déjeuné ensemble. La seule consigne claire était qu'il fallait des regroupements avec des PME, des grandes entreprises, des établissements de formation, et des laboratoires de recherche publics. On pouvait faire ce qu'on voulait ensemble, mais il fallait définir une roadmap pour le faire. On pouvait par exemple décider que nous étions un groupement de partage de salariés comme nous pouvions décider que nous étions un laboratoire de recherche commun. Je trouvais ça bizarre. Sincèrement, je n'ai pas pu m'empêcher de lui expliquer ce que je pensais que ça devait être. Je lui ai dit voilà : aujourd'hui, il y a des financements de consortiums R&D au niveau européen, d'autres au niveau national, ce qui nous manque, c'est un financement régional. C'est ce qu'il faut faire. » (Responsable du département électronique au sein de la R&D chez un constructeur automobile)

Les déceptions de certains, qui se sont mobilisés dans l'urgence pour organiser un collectif afin de pouvoir répondre à l'appel, ont été également exprimées au cours de cette phase d'ajustement mutuel. Donner du sens à un échec paraît alors important dans l'appropriation du dispositif mais aussi dans l'explicitation des critères de l'administration.

« J'avais rencontré une personne de ce que nous appelons aujourd'hui la Direction générale des entreprises [Ministère de l'Industrie]. Elle m'avait expliqué que la balance semblait pencher vers le financement de projets R&D collaboratifs. J'étais déçu et je l'ai dit. Je lui ai expliqué que ce n'est pas du tout comme ça qu'ils allaient réussir à retenir les multinationales en France. Nous sommes américains, et l'Euro ne cesse de grimper. Nous nous demandons aujourd'hui si nous avons toujours intérêt à rester en Europe. Si la France veut maintenir son emploi, il faut qu'elle crée des ressources qui n'existent pas sur d'autres territoires. Il faut financer des plateformes technologiques, acheter des machines qui coûtent trop chères aux entreprises

aujourd'hui. C'est alors que nous commencerons à penser, « ah oui, si je pars de là, je ne pourrais plus faire les technologies qui nécessitent de travailler sur cette machine ». Les plateformes ça crée de l'ancrage. Les projets R&D, une fois que c'est terminé, eh bien vous pouvez passer à autre chose. » (Responsable de la recherche chez un équipementier de télécommunications américain)

Même si certaines idées n'ont pas été retenues au départ, elles ont pris de l'importance par la suite, puisqu'en 2008, la politique est redéfinie et ajustée suite à l'évaluation menée par des consultants au niveau national. C'est alors dans ce lot de questionnements, d'expression d'attentes et de déceptions que les représentants en charge de mettre en œuvre la politique des pôles de compétitivité ont puisé pour définir les objectifs de la politique et les formes organisationnelles qu'elle finançait, les consortiums R&D principalement entre 2006 et 2008.

« Nous avons introduit un financement pour les plateformes technologiques. C'est un souhait qui nous a été exprimé plusieurs fois par les managers. Finalement, ils nous ont convaincu que c'est une bonne idée. » (Responsable de bureau, Ministère de l'Industrie.

Les remontées d'information des acteurs en contact avec les cadres intermédiaires de l'administration permettent donc les ajustements observés et l'adaptation de la politique à leurs besoins.

3.4. L'IMPULSION DES CATEGORIES D'EVALUATION A TRAVERS LES REPONSES AUX APPELS D'OFFRE

Il reste alors à comprendre comment ont été définis les critères d'évaluation et de sélection des projets R&D soutenus par les pôles. Le succès de cet instrument a poussé l'administration à une deuxième série d'ajustements et de précisions. Alors que les représentants de l'Etat ne s'attendaient pas à un nombre aussi élevé de dépôt de demandes de subvention de consortiums R&D, il se trouve obligé de davantage formaliser les critères d'évaluation de ces consortiums pour pouvoir justifier le refus de certains et l'acceptation d'autres. Les critères d'évaluation se complexifient progressivement. Alors que l'évaluation des premiers projets évoquait principalement la qualité technologique et l'adéquation du consortium avec le sujet traité, certains éléments commencent à paraître et à prendre de l'importance au cours du temps. Ces critères incluent alors la valorisation du projet, ses retombées sur l'activité des

entreprises françaises dans les sphères de régulation internationale, la structuration de l'offre française... Les évaluateurs de l'Etat découvrent « au fil de l'eau » les possibilités de valorisation d'un projet au travers des réponses aux appels à projets et des échanges avec des *middle managers* qui cherchent à comprendre pourquoi leur projet n'est pas passé ou pourquoi ils pensent être éligibles à une subvention. C'est ainsi par exemple que les entreprises de taille intermédiaire (ETI) se trouvent au-devant de la scène.

« La première fois que nous avons été reçu par le chargé de mission qui a évalué notre projet, c'était dur. Il a fallu lui expliquer que même si nous n'étions pas les meilleurs au monde sur cette technologie, et les plus gros sur le marché, nous étions en croissance. S'ils nous aidaient, nous pouvons encore grossir nos effectifs, ce que les très grandes entreprises françaises ne font plus aujourd'hui. Il a fallu que nous soyons plusieurs à le répéter pour devenir crédibles. Je sais qu'un collègue d' [un concurrent] a même été chercher les chiffres sur la croissance du nombre de salariés dans le secteur pour montrer que nous devrions être plus intéressants pour l'Etat s'il voulait créer de l'emploi. » (Responsable de ligne de produit, entreprise de 2000 salariés)

C'est également de cette manière que les évaluateurs de l'Etat commencent à valoriser les consortiums qui associent une filière technologique travaillant sur une norme « française » ou un standard ayant vocation à devenir européen.

« Nous avons financé ce projet [un projet sur la simulation multidisciplinaire dans le secteur automobile] pour aider les entreprises françaises à se rattraper sur ce sujet. C'est vrai qu'au départ, les partenaires avaient défendu que ce projet était important pour leur permettre de s'organiser et coordonner leur réponse au niveau européen. L'idée était que le résultat du projet puisse alimenter la réflexion autour du standard AUTOSAR, menée dans un consortium européen. A l'époque, nous ne nous rendions pas compte de l'importance que ça pouvait avoir. Aujourd'hui, oui, nous pensons que c'est précisément ce qu'il faut faire. Dans le standard AUTOSAR, il y a aujourd'hui des briques technologiques en provenance de petites boîtes françaises qui ne seraient jamais arrivées là si elles n'étaient pas associées à ce consortium... et probablement, si nous n'avions pas financé ce projet, les constructeurs ne l'auraient pas financé eux-mêmes. » (Responsable de bureau au Ministère de l'Industrie)

Les critères de sélection commencent alors à se multiplier, et les subventions deviennent de plus en plus difficiles à obtenir... notamment pour les entreprises qui n'ont pas de relais interpersonnels dans les réseaux où s'élaborent et se discutent ces critères.

« Les critères de sélection deviennent de plus en plus pointus, et aujourd'hui, si vous voulez que votre projet passe, il ne suffit pas d'être associé à n'importe quelle grande entreprise compétente et n'importe quel laboratoire de recherche. Il y a des acteurs qui sont devenus des pros de ce qu'il faut faire, ou de comment raconter ce qu'on veut faire en le rendant intéressant pour les pouvoirs publics. Ces acteurs ont des noms. Ils s'appellent Renault, Thalès, EADS... suivant le secteur d'activité. » (Responsable R&D dans une PME)

Bien que les interactions entre l'Etat et les représentants des entreprises n'aient pas pris la forme d'une activité de lobbying, de fait, les critères d'évaluation des projets ont largement été influencés dans certaines grandes entreprises, et retenus ou pas par l'administration en charge de la mise en œuvre de la politique publique. Ce qu'il faut noter, c'est qu'à aucun moment des personnalités au niveau du groupe ne sont intervenus au cours de cette phase. Il s'agissait plutôt de chefs de produits ou de responsables de ligne de produits, de responsables d'équipe de recherche ou de département de recherche, des chefs de projets ou de programmes, mais aucun ne concevant sa fonction au sein de l'entreprise comme relevant d'une mission d'influence sur les politiques de l'Etat. Ils entrent en contact avec l'administration avant tout pour comprendre ses attentes et défendre leurs projets, et non pour tenter d'influencer la politique dans son ensemble. D'ailleurs, les représentants des entreprises interviewés au niveau du groupe rappellent que leur budget de R&D annuel est plus important que le budget de la politique des pôles de compétitivité sur trois ans, et qu'une politique de ce type ne pouvait être stratégique pour eux. La vérification des chiffres confirme cet argument : le budget de la politique des pôles s'élève à 1,5 milliards d'Euros sur trois ans, alors que le budget de R&D annuel d'une entreprise comme Renault, PSA, ou Thalès pouvait atteindre 1.5 à 2 milliards d'Euros à l'époque. Ceci dit, les *middle* managers considèrent que ces financements sont importants pour faire avancer des projets stratégiques à leur niveau, et c'est la raison pour laquelle ils investissent du temps pour discuter avec les représentants de l'administration. C'est donc la circulation de l'information à ce niveau qui permet aux responsables de la mise en œuvre de la politique dans l'administration de retenir des critères d'évaluation qu'ils jugent pertinents. Ce sont ces critères qui influencent la définition des

bénéficiaires et des objectifs de la politique des pôles de compétitivité. Le jeu de définition de la politique publique se fait alors après l'introduction de la politique non pas au niveau du groupe et des élus de l'Etat, mais au niveau du « guichet » de l'administration et des *middle managers* des entreprises.

4. DISCUSSION ET CONCLUSION

En partant du constat que la littérature existante ne permet pas de comprendre comment une politique publique peut être influencée par les grandes entreprises sans que ces dernières entreprennent des actions de lobbying visibles, cet article propose de changer d'approche pour pouvoir mettre en évidence les mécanismes à travers lesquels s'opère cette influence. L'étude de la genèse d'une politique publique, de la définition de ses bénéficiaires, et de la construction des critères d'application permet alors de saisir ces mécanismes. En prenant le cas de la politique des pôles de compétitivité, nous montrons que l'influence des grandes entreprises a lieu à deux moments dans la « vie » d'une politique publique. D'abord, elle s'opère à la phase de la « réflexion » où des personnalités issues du monde de l'entreprise se voient confier la réflexion et où les dirigeants d'entreprises sont concertés. A ce niveau, il n'y a aucune preuve que ces personnalités parlent pour une entreprise précise. Au contraire, leur action semble être considérée comme une contribution à ce qu'ils pensent être le bien public. L'élaboration de la politique se fait de manière incomplète dans les hautes sphères de l'administration. Après l'introduction de la politique, des précisions et des ajustements s'opèrent aux cours d'interactions informels entre les personnes en charge de la mise en œuvre au niveau de l'administration et les *middle managers* impliqués dans des consortiums de R&D. Loin du lobbying classique, l'influence des entreprises passent alors par un réseau informel de cadres intermédiaires qui traverse l'administration et les entreprises, mais qui n'est pas le réseau des élites « attendues » des années de planification industrielle. A ce niveau, *sense-making* et *sense-giving* s'opère pour rendre la politique plus intelligible et concrète, et pour rendre les arbitrages possibles.

Cet article contribue à la littérature en montrant que l'influence des entreprises ne découle pas uniquement d'une stratégie politique organisée, visible et calculée. Elle est également le résultat d'interactions quotidiennes avec les représentants de l'administration à qui il revient d'allouer les subventions ou plus généralement de développer ce que Pierre Lascombes

appelle les normes secondaires d'application de la politique, c'est-à-dire de l'interprétation de sa mise en application (Lascoumes, 1990).

Nos résultats ont des implications sur la nature des ressources qui permettent aux grandes entreprises d'influencer les politiques publiques. Alors que les études existantes soulignent l'importance des réseaux interpersonnels au niveau du groupe, nous avons montré comment dans le cas des pôles de compétitivité, le réseau interpersonnel des *middle* managers leur est tout aussi important pour comprendre les attentes et communiquer les leurs. Les entreprises qui souhaitent bénéficier de ces subventions sont alors obligées de s'allier aux acteurs membres de ces réseaux informels ou peut-être même de recruter des personnes qui appartiennent à ces réseaux. L'influence des entreprises en France est alors très relié à l'existence d'un réseau d'élites « de deuxième rang » en quelques sortes qu'il convient d'étudier ses caractéristiques plus précises à l'avenir (écoles, postes occupés, origines sociales...) pour comprendre s'il est encore constitué du réseau classique des anciens élèves des grandes écoles ou pas.

Références

- Balogun, J. et G. Johnson (2004), Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking, *Academy of Management Journal*, 47 : 4, 523–549.
- Dahan, N. (2005), A Contribution to the Conceptualization of Political Resources Utilized in Corporate Political Action, *Journal of Public Affairs*, 5 : 1, 43-54.
- Duranton, G., P. Martin, T. Mayer, et F. Mayneris (2008), *Les pôles de compétitivité : Que peut-on en attendre?*, Paris: Editions de la rue d’Ulm.
- Dutton, J. E., S. J. Ashford, R. M. O’Neill, E. Hayes, et E. E. Wierba (1997), Reading the Wind: How Middle Managers Assess the Context for Selling Issues to Top Managers, *Strategic Management Journal*, 18 :5, 407–423.
- Hall, P. A. (2006), The Politics of Social Change in France, In *Changing France: The Politics That Markets Make*, 1–26. Palgrave Macmillan.
- Hancké, B. (2002), *Large Firms and Institutional Change : Industrial Renewal and Economic Restructuring in France*, Oxford University Press.
- Hillman, A. J., et M. A. Hitt (1999), Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions, *The Academy of Management Review*, 24 :4, 825-842.
- Jackson, G., et R. Deeg (2008), Comparing Capitalisms: Understanding Institutional Diversity and Its Implications for International Business, *Journal of International Business Studies*, 39 :4, 540-61.
- Langley, A. (1999), Strategies for Theorizing from Process Data, *The Academy of Management Review*, 24 : 4, 691–710.
- Lascoumes, P. (1990), Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L’Année sociologique (1940/1948-)*, Troisième série, 40 (janvier), 43-71.
- Lawton, T., S. McGuire, et T. Rajwani, (2013), Corporate Political Activity: A Literature Review and Research Agenda, *International Journal of Management Reviews*, 15 : 1, 86-105.
- Mantere, S. (2008), Role Expectations and Middle Manager Strategic Agency, *Journal of Management Studies*, 45 : 2, 294–316.
- McWilliams, A., D. D. Van Fleet, et K. D. Cory (2002), Raising Rivals’ Costs Through Political Strategy: An Extension of Resource-Based Theory, *Journal of Management Studies*, 39 :5, 707-724.

- Muller, P. (2013), *Les politiques publiques*. Édition : 10e édition, Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Park, S. H., et Y. Luo (200), Guanxi and Organizational Dynamics: Organizational Networking in Chinese Firms, *Strategic Management Journal*, 22 : 5, 455-477.
- Rival, M. (2012), Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms, *Journal of Strategy and Management*, 5 : 2, 211-230.
- Rouleau, L. et J. Balogun (2011), Middle Managers, Strategic Sensemaking, and Discursive Competence, *Journal of Management Studies*, 48 : 5, 953–983.
- Rouleau, L. (2005), Micro-Practices of Strategic Sensemaking and Sensegiving: How Middle Managers Interpret and Sell Change Every Day, *Journal of Management Studies*, 42 : 7, 1413–1441.
- Woll, C. (2011), *Le lobbying à rebours : L'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises*, Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Wooldridge, B. et S. W. Floyd (1990), The Strategy Process, Middle Management Involvement, and Organizational Performance, *Strategic Management Journal*, 11 : 3, 231–241.
- Wooldridge, B., T. Schmid, et S. W. Floyd (2008), The Middle Management Perspective on Strategy Process: Contributions, Synthesis, and Future Research, *Journal of Management*, 34 : 6, 1190–1221.
- Yin, R. K. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*, SAGE.