

De la gouvernance d'un réseau à la gouvernance d'un réseau de réseaux

From network governance towards the governance of the networks federation

Christophe ASSENS, Aline COURIE LEMEUR

Résumé ■

Par définition, un réseau est une structure collaborative, constituée de plusieurs partenaires autonomes sur le plan financier, juridique, et/ou managérial, mais mutuellement dépendants pour atteindre des objectifs communs. Le réseau se nourrit des échanges avec l'extérieur qui le pousse à étendre sa sphère d'influence, en repoussant sans cesse ses propres limites d'influence. Mais plus le réseau s'étend et moins il devient facile de le gouverner, en raison du nombre croissant d'éléments en interaction. Ainsi, l'un des problèmes majeurs que nous soulevons dans cet article porte sur la gouvernance du réseau, en termes de prise de décision et de répartition des tâches, lorsque l'organisation réseau évolue vers une fédération de réseaux. Dans le réseau, les mécanismes de gouvernance sont fondés sur la relation de confiance, qui dépasse la simple logique économique. Avec l'extension des frontières du réseau sous l'effet du regroupement des entreprises et des parties prenantes entre elles, en coalitions de toutes sortes, la confiance va se diluer progressivement, perdant ainsi son rôle fédérateur. L'organisation évolue alors vers la forme d'une 'fédération de réseau', assimilée à un collectif de collectif, où l'enjeu consiste à fédérer des coalitions. Le cadre de la gouvernance adopte alors une vision politique et socio-économique, contrainte par des phénomènes de collusion d'intérêt des médiateurs têtes de réseaux.

■ **Mots-clefs :** Gouvernance, entreprise, parties prenantes, réseau, fédération de réseaux.

■ Summary

By definition, a network is a collaborative structure that includes several autonomous partners on the financial, legal, and / or managerial levels, but who are mutually dependent to achieve common goals. The network feeds on external trade which pushes to expand constantly its sphere of influence. But as the network expands, it becomes less easy to govern, due to the increasing number of interacting actors. Thus, the major issues we raise in this paper focus on the governance of the network, around the decision making and the repartition of tasks, when the network organization moves toward a federation of networks. In the network, the governance mechanisms are based on the relationship of trust that goes beyond the simple economic logic. With the extension of the network boundaries and the emergence of coalitions of all kinds, the trust will gradually dilute, and will lose its unifying role. The organization then evolves into the form of a federation of networks, similar to a collective of collective, where the challenge is to bring together coalitions. The governance framework then adopts a political and socio-economical vision constraint by the phenomena of interest collusions between the mediators heads networks.

■ **Keywords:** Governance, business stakeholders, network, federation of networks.

INTRODUCTION

De nos jours, le réseau d'entreprises correspond à une organisation collaborative constituée de plusieurs partenaires indépendants sur le plan financier, juridique ou managérial. Le réseau concerne à la fois des partenaires le long d'une chaîne de valeur, mais aussi des concurrents engagés dans une stratégie de coopération- de collaboration dans la compétition (Assens, 2011). De ce point de vue, le réseau vise à valoriser des complémentarités verticales ou horizontales entre plusieurs firmes indépendantes, sur le principe : « l'union fait la force ». Cette stratégie d'union n'est pas récente, d'après Ferrary et Pesqueux (2004). Le réseau était généralisé dans l'économie du troc, lorsque la confiance entre marchands servait de point de repère à des transactions non monétaires. À la faveur de la révolution numérique, le réseau est de nouveau au centre de la réflexion académique, avec l'essor des plateformes de communication interactive. D'une manière générale, le réseau demeure inchangé dans sa forme contemporaine ou ancienne. Il s'agit d'une structure favorisant la collaboration grâce à la confiance, la circulation de l'information, la complémentarité des compétences et la pression au conformisme social entre pairs. Selon Josserand (2001) la structure réseau est ainsi considérée comme une structure intermédiaire de création de valeur entre la hiérarchie et le marché, capable de réduire les comportements opportunistes par des mécanismes d'encastrement social.

La stratégie de réseau se justifie ainsi pour une firme, lorsqu'il s'agit d'obtenir le soutien fidèle et durable d'une partie importante de son environnement auprès des parties prenantes (intermédiaires, financiers, fournisseurs, concurrents, entreprises privées, administrations publiques, laboratoires de recherche, etc.) de manière à contrôler l'incertitude de l'environnement en réduisant les risques de dépendance aux ressources externes. La stratégie de réseau est une manière de faire pénétrer dans l'organisation de la firme toutes les briques d'activités nécessaires à une forme d'autosuffisance, sans pour autant recourir à l'endettement bancaire ou à la croissance externe par fusion-acquisition. De ce point de vue, c'est une stratégie particulièrement adaptée pour les PME soucieuses de gagner de la taille critique par la collaboration, sans mobiliser d'investissement financier.

Il s'agit aussi d'une stratégie adaptée pour les grands groupes souhaitant conserver de la souplesse par la collaboration avec des partenaires plus compétitifs sur certains maillons de la chaîne de valeur.

À l'image d'un système ouvert sur son environnement, le réseau est donc composé de multiples entités en interaction. Ces membres se nourrissent des échanges avec l'extérieur qui incite le réseau à étendre sa sphère d'influence, en repoussant sans cesse ses propres limites. Mais plus le réseau s'étend et moins il devient stable, et plus l'ordre social peut être remis en question, en raison du nombre croissant d'entités en interaction et des difficultés croissantes de coordination de ces entités. En effet, le principe de cohésion sociale ne résiste pas à une croissance en taille du réseau trop rapide, susceptible de remettre en question la connivence et le contrat moral entre les membres.

Pour étendre le rayonnement du réseau, il est alors préférable dans certains cas de le segmenter en sous-groupes homogènes, à l'intérieur desquels il sera plus facile de perpétuer le sentiment d'appartenance des membres. On peut alors assister dans certaines situations à un découpage de l'organisation réseau en une multitude de coalitions ou de clans, avec de nouveaux enjeux de gouvernance où il s'agit de coordonner et de fédérer non pas une communauté unique et indivisible mais plusieurs communautés reliées les unes aux autres. À l'inverse certains réseaux cherchent du rayonnement dans une politique d'agrégation en se regroupant dans une fédération de réseaux à l'image de la FREGIF dans le domaine de la santé. La fédération des réseaux de santé gériatrique d'Ile de France (FREGIF) est destinée à couvrir le territoire régional d'Ile de France en matière de coordination gériatrique, par le maillage et l'agrégation des réseaux de santé gériatriques présents dans chaque département du territoire. Dans les deux cas, il y a une évolution d'un réseau unipolaire à une fédération de réseaux multipolaire.

Dans cet article, nous examinerons le processus d'extension des frontières d'un réseau pour mieux contrôler l'incertitude de l'environnement, en intégrant progressivement les parties prenantes primaires, puis secondaires au sens de Freeman (2008). Au cours de ce processus, le réseau se transformera en réseau de réseaux, introduisant de nouveaux problèmes de gouvernance.

Pour alimenter cette réflexion, dans la première partie de l'article, nous analyserons l'évolution des frontières du réseau d'entreprises à la lumière de la théorie sur les parties prenantes de Freeman (1984). A partir d'une typologie en trois points établie par Provan et Kenis (2007) (réseau administré, réseau piloté et réseau distribué), nous étudierons les problèmes de gouvernance soulevés par la modification des frontières au sein d'un réseau, conduisant à l'apparition d'un réseau de réseaux.

Dans une deuxième partie, nous évoquerons les questions de gouvernance consacrées au réseau de réseaux. La forme du réseau de réseaux nous incitera à aborder la dimension politique de la gouvernance, en complément de la dimension socio-économique. Il s'agira d'examiner la manière d'administrer des coalitions de pouvoir dans un réseau de réseaux, lorsque les liens de solidarité ne sont plus fédérés à l'échelle d'un réseau unique mais à l'échelle d'une multitude de réseaux connectés les uns aux autres. L'exemple de l'Union Européenne servira d'éclairage à ce sujet.

1. La gouvernance d'un réseau

Le réseau est le modèle dominant de création et de partage de valeur dans l'économie sociale et solidaire. Plus précisément, l'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. En 2010, l'ESS emploie 2,34 millions de personnes en France, soit près de 10% des salariés, dans 200 000 structures : associations, coopératives, mutuelles, fondations et entreprises sociales (Capon *et al.* 2013).

Cette logique peut concerner un réseau d'entreprises aussi bien qu'un réseau d'individu. A ce sujet, considérons le cas de la MACIF qui fonctionne par la mise en réseau de 4,5 millions de sociétaires : propriétaires-clients. En effet, la MACIF est une société d'assurance (auto, habitation, professionnels, etc.) à caractère mutualiste, créée en 1960. Au cours de son histoire, la MACIF s'est progressivement diversifiée

pour répondre à l'extension des besoins de ses sociétaires. Elle est aujourd'hui présente dans les domaines de la santé, de la prévoyance, de l'épargne, de l'assurance-vie et de la banque. La MACIF a une particularité par rapport à d'autres établissements financiers. Comme acteur de l'Economie Sociale et Solidaire, elle cherche à conjuguer performance économique, responsabilité sociétale et solidarité entre les sociétaires. Il s'agit d'une forme d'auto-gestion, où le client, membre du réseau, est à la fois dirigeant et propriétaire de la société MACIF qui lui fournit des services. Trois principes de gouvernance résument cette organisation :

- Le client est « l'unique actionnaire » : Les excédents ne sont pas redistribués à l'extérieur auprès d'actionnaires anonymes sous forme de dividendes, mais réinvestis afin de compléter la gamme de produits et services et de maîtriser les tarifs pour garantir le meilleur rapport qualité/prix. De ce point de vue, les clients sont les premiers bénéficiaires des efforts de gestion. La création de valeur ajoutée est redistribuée prioritairement vers les clients.
- Le client est solidaire des autres clients : les clients sociétaires s'assurent les uns les autres contre les risques encourus dans la santé, l'habitat, l'automobile, etc. Ils sont individuellement assurés et collectivement assureurs. Ce cercle de solidarité renforce la responsabilisation de chacun.
- Le client est co-décideur : les clients ont le statut de sociétaire (détenteur de part social de la MACIF) avec un principe de strict égalité entre eux quelque soit la nature du contrat d'assurance souscrit. Un sociétaire dispose du même droit de vote à égalité avec les autres : un sociétaire = une voix. Le conseil d'administration est composé de délégués élus par les sociétaires pour les représenter.

Cette gouvernance à la fois démocratique et partenariale correspond au principe « *d'affectio societatis* », où les membres du réseau sont traité en égaux pour renforcer les principes de solidarité et de réciprocité, quelque soit la taille, les ressources, les compétences ou l'influence dont dispose chaque membre.

Tous les réseaux ne fonctionnent pas nécessairement suivant le même principe. Pour mieux comprendre ces différences, Moreau Deffarges (2003) définit une grille de lecture concernant la gouvernance d'un réseau à partir de trois dimensions significatives : le « pacte fondateur » établissant le principe d'union entre les membres ;

« l'architecture du réseau » définissant la distribution du pouvoir de décision entre les membres selon leur position au sein du maillage, ainsi que la « règle du jeu relationnel » décrivant les droits et les devoirs des membres à l'intérieur du réseau.

A partir de cette grille de lecture, Provan et Kenis (2007) élaborent une classification sur trois grands types de réseau : le réseau distribué soumis à l'auto-gouvernance de ses membres considérés comme des pairs à l'image des communautés de pratique fondées sur des conventions professionnelles ; le réseau piloté où la gouvernance est centralisée autour d'un membre dominant vis-à-vis des autres occupant une position périphérique ; le réseau administré, où la gouvernance est incarnée de façon collégiale par des membres élus, à l'image des coopératives, ou des mutuelles de santé comme la MACIF. Nous allons examiner dans ces trois situations de quelle manière le réseau évolue, en faisant pénétrer dans le maillage les parties prenantes au sein de leur environnement.

Lorsque le réseau d'entreprises est de type 'administré' comme dans le cas de la MACIF, il est soumis à une gouvernance démocratique. Dans ce cadre, le pacte fondateur se traduit par une solidarité fondée sur *l'affectio societatis*. La confiance entre les membres est renforcée par la logique de cooptation entre membres fondateurs et nouveaux membres comme dans une coopérative, qui réduit de ce fait le risque d'aléa moral. Néanmoins, la règle du jeu relationnel s'appuie sur une régulation politique. Le pilotage du réseau administré est confié à des membres élus. Ce mode d'accession au pouvoir favorise des luttes d'influence contraire au principe de démocratie participative. Par exemple au sein de la MACIF, durant les cinquante premières années d'existence, une convention tacite imposée à l'issue d'une lutte de pouvoir, confie systématiquement la présidence du conseil d'administration (fonction de représentation des sociétaires) au directeur général (fonction de représentation des salariés). Cela signifie que dans un réseau administré de très grande taille, le pouvoir de représentation peut être pour partie confisqué par la technocratie au détriment des membres élus comme têtes de réseau. Il convient donc d'intégrer dans la gouvernance d'autres parties prenantes comme les salariés. Pour les coopératives agricoles, la gouvernance s'étend à l'échelle des territoires avec l'élargissement des frontières du réseau aux concurrents. Les par-

ties prenantes secondaires au sens de Freeman (2008), entrent dans le périmètre de la gouvernance du réseau. Ainsi les agriculteurs qui jadis étaient en concurrence sur le même territoire, deviennent des partenaires pour l'investissement en équipement dans le cadre de la coopérative qu'ils fondent. Ils partagent les mêmes préoccupations sur un territoire déterminé. Si on étend le raisonnement dans la mondialisation, la recherche de taille critique dans la négociation avec des fournisseurs agricoles ou des grands distributeurs, oblige les coopératives à se fédérer dans des réseaux de réseaux à l'image de l'union InVivo¹ en France.

Lorsque le réseau d'entreprises prend une forme 'pilotée', sa gouvernance devient hiérarchique, centrée sur l'un des membres, en position d'architecte et de coordinateur. De ce fait, le pacte fondateur dans ce type de réseau est fondé principalement sur les actifs intangibles détenus par le pilote : une image de marque, un brevet technologique, une franchise de distribution, portefeuille client, capital social etc. La coopération entre les membres s'articule autour de ces actifs intangibles. La confiance entre les membres est encadrée par les termes d'un contrat juridique, où le rôle du pilote est central. Dans ce type de réseau, les frontières de la solidarité s'élargissent par contrat à des partenaires, puis à des fournisseurs de second rang puis à des sous-traitants, et enfin à des sous-traitants de sous-traitants. La gouvernance devient progressivement multipolaire à l'image d'un réseau de réseaux. Par exemple, au niveau du consortium industriel d'Airbus en Europe, les frontières des 'communautés de partenaires' (partie prenante primaire représentant les autres entreprises du secteur d'activité) ne sont plus nationales, mais plutôt européennes et les frontières du 'gouvernement industriel' (partie prenante secondaire représentés par les actionnaires et les pouvoirs publics) qui traduit la régulation institutionnelle du réseau, devient aussi européenne.

Lorsque le réseau est fondé sur l'auto-gouvernance avec l'absence de pilote, en prenant la forme 'distribué', le pacte fondateur repose sur des conventions tacites pour remplacer l'absence d'encadrement hiérarchique. Sous cet angle, le réseau correspond à une forme d'auto-gestion, à l'image de l'intelligence produite par ajustement

1 Union de 279 coopératives agricoles, InVivo est le premier réseau coopératif européen d'achats de vente et de services dans l'univers agricole.

mutuel entre les milliards de cellules neuronales du cerveau humain (Assens, 1997). La coopération entre les membres est alors fédérée par le partage de valeurs, et par une charte des droits et des devoirs, à l'image du mode de fonctionnement en vigueur dans l'ordre des experts comptables, ou dans l'ordre des avocats. Les frontières du réseau distribué évoluent avec l'apparition des nouveaux outils de communication sur internet, l'utilisation des réseaux sociaux d'entreprise. Certaines parties prenantes pénètrent progressivement à l'intérieur des frontières du réseau distribué : les consommateurs (partie prenante primaire au sens de Freeman 2008) deviennent des partenaires pour la création de valeur, avec la multiplication des collaborations en 'Crowdsourcing' sur le partage d'idées pour l'innovation ou le service après-vente, « crowd-funding » sur la recherche de financement collaboratif, etc. Progressivement, le réseau distribué évolue vers un réseau de réseaux, comprenant des communautés de consommateurs, des associations de fournisseurs, des plateformes communautaires de producteurs, etc. On assiste selon Fayard (2006) à un « *véritable bouleversement paradigmatique dans l'organisation et les valeurs du réseau, d'une part, et dans sa relation avec ses environnements utiles, d'autre part* » généré par « *l'économie de l'immatériel dans une mondialisation croissante* » qui entraîne « *un effacement des barrières géographiques* ». Il en résulte une mutation de l'organisation réseau vers de segmentation, des découpages, des multiplications de structures plus flexibles et plus dynamiques où il semble que « *le pouvoir de gouvernance migre vers l'aval* ».

A travers ces trois types de réseau distribué, administré et piloté, nous pouvons donc constater que la mondialisation des transactions et le rôle des médias sociaux poussent les frontières du réseau traditionnel à évoluer en intégrant d'autres réseaux : des associations de consommateur, des fédérations de concurrents, des groupements de fournisseurs ou de distributeurs, des syndicats de salariés, des communautés de pratique professionnelle, etc. En conséquence, nous assistons à un élargissement des frontières de l'organisation réseau, avec un élargissement aux parties prenantes qui changent de statut et deviennent progressivement des composantes du maillage. Au cours de ce processus, le réseau change de nature, et devient en quelque sorte un réseau de réseaux, qui fédère différents groupements

d'entreprises, au sein duquel les enjeux de gouvernance se modifient.

2. La gouvernance d'un réseau de réseaux

Un réseau de réseaux évoque des enjeux de coopération dans le cadre d'un collectif de collectif, par l'interconnexion de différents maillages. L'Union Européenne est un bon exemple de cette construction, qui vise pour employer les termes de Pfeffer et Salancik (1978), à bâtir un « environnement négocié » au fur et à mesure de l'élargissement du réseau des membres fondateurs (France, Allemagne, Belgique, etc.) à de nouveaux réseaux (pays de l'Europe de l'Est, de l'Europe du Nord, etc).

En effet, l'Union Européenne correspond à un réseau d'États Nations d'après les travaux d'Assens, et Accard (2007), fonctionnant sur le principe de la subsidiarité : les pays membres agissent dans le cadre de la souveraineté nationale jusqu'au moment où il est nécessaire de mutualiser au niveau supranational les ressources et les compétences pour acquérir une taille critique dans la mondialisation. En l'occurrence, le réseau européen se structure pour répondre à l'évolution des menaces extérieures : l'arrivée de nouveaux concurrents de taille mondiale, la pénurie prévisible des ressources naturelles, la crise systémique du capitalisme. Il s'agit pour les pays membres de l'Union Européenne d'introduire davantage de solidarité tout en conservant leur souveraineté, avec des mécanismes de gouvernance démocratique.

En l'occurrence ce réseau d'États nations fonctionne avec des organes de décision supra-nationale : le parlement, le conseil des ministres, la présidence tournante instituée suivant une fréquence semestrielle. Pour compléter ces rouages législatifs et exécutifs, une convention érige la charte des valeurs et de l'identité européenne, servant de cadre en vue de l'élargissement vers de nouveaux États membres, et de point de repère dans la gestion des interdépendances : complémentarités économiques (le marché intérieur de libre-échange, la coopération renforcée dans la politique agricole commune), complémentarités financières (la création d'une monnaie unique pour stabiliser les parités), complémentarités sociales (l'harmonisation de la législation dans le cadre du pacte de stabilité). Au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union Européenne, ces principes de gouvernance sont difficiles à mettre en oeuvre (Assens 2013).

Lors de sa constitution, l'Union Européenne comporte 5 pays-membres. Elle est assimilée à un réseau de pays. Par la suite, avec l'extension des frontières géographiques de l'Union Européenne et l'intégration progressive de 23 nouveaux pays-membres, ce réseau d'Etats-Nations se trouve confronté à de nouvelles problématiques de gouvernance. Dans cette Union de 28 pays, l'enjeu consiste à administrer politiquement des coalitions d'Etats-Nations au regard des deux tensions d'évolutions contradictoires : d'un côté les intérêts de la coalition dominante des pays membres fondateurs sous l'égide du tandem Franco-Allemand, d'un autre côté les intérêts divergents des coalitions des pays nouvellement intégrés au Sud et à l'Est de l'Europe. De ce fait en dépit des gardes fous institutionnels, les États membres de l'union européenne évoluent parfois en ordre dispersé, avec des luttes d'influence. Donc avec l'extension de ses frontières géographiques, l'Union Européenne se transforme en un réseau d'Etats-Nations.

Au-delà de la dimension supranationale, cet exemple consacré à l'Union Européenne nous conduit à prolonger notre discussion dans le champ socio-politique au niveau national des pays-membres. Au-delà des difficultés de gouvernance engendrées par les tensions d'évolutions et l'émergence de coalitions hétéroclites de pays membres, la crise de l'endettement souverain pousse certains Etats comme la France, à mener des actions en s'appuyant sur de multiples réseaux de partenaires publics dans le cadre de la décentralisation (contrats Etat-régions, intercommunalités) et/ou de partenaires privés dans le cadre des accords de consortium (pôles de compétitivité, partenariats publics privés, etc.).

Dans le domaine de l'action publique, la notion de réseau prend ainsi de l'ampleur dans les années 80 et 90 sous l'impact de la globalisation, majorée par la crise économique qui perturbe le fonctionnement de l'Etat monolithique et favorise sa fragmentation. D'ailleurs Kenis et Schneider (1991) attribuent l'émergence de ces structures aux changements importants survenus au niveau de la gouvernance et la coordination de l'action publique dans les démocraties modernes, où la décentralisation est devenue le mot clé dans la quête à la mutualisation des ressources publiques. Or l'analyse en termes de réseaux d'action publique met en évidence les problèmes de cohérence et d'efficacité de l'action publique.

Le réseau d'action publique peut, selon Le Galès (1995), présenter l'Etat comme transpercé par une multitude de réseaux, soumis à des conflits de lobbying. Bien que l'Etat reste un acteur central, il voit son rôle se banaliser en se transformant en un acteur dépendant des d'autres dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques.

A ce sujet, Jessop (1990) évoque le dépérissement de l'Etat et sa perte de substance (« *hollowing out of the State* »). Cette perte de substance s'explique selon Pesqueux (2007) par l'intervention des entreprises privées dans l'intérêt général qui remet en question le monopole public, à tel point que le management privé devient l'un des facteurs clés de succès dans la sphère publique pour retrouver des marges de manœuvres en période de pénurie de finance publique. Le rôle de l'Etat s'en trouve modifié à l'image du constat formulé par Leca (1994) avec la notion d'« *Etat creux* ». En conséquence, la problématique de la gouvernance se trouve renvoyée, selon Kooiman (1993) aux modes de coordination entre l'Etat et les différents réseaux de la société (communautés de citoyens, ONG, corps intermédiaires, etc.) en vue de favoriser et faciliter l'action publique. Lorrain (1991) prolonge cette réflexion en évoquant les interactions entre les secteurs publics et privés, qui incitent à trouver des mécanismes souples de gouvernance qui ne soient ni totalement marchands, ni totalement institutionnels.

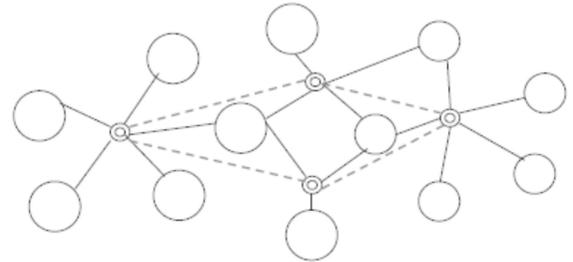
Dans cette mesure, les réseaux d'action publique dont l'utilité augmente dans un environnement complexe, peuvent se définir comme « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts* » (Le Galès, 1995). Ils sont déterminants dans la définition de l'agenda, la prise de décision ainsi que la mise en place de l'action publique. L'approche des réseaux d'action publique offre par conséquent la vision d'un Etat qui n'est plus totalement neutre et indépendant, et dont la souveraineté est limitée par la nécessité de négocier avec de multiples partenaires.

Ainsi avec la crise de la dette souveraine, l'Etat se trouve dans l'obligation de servir encore plus de citoyen et encore mieux, avec de moins en moins de ressources. L'organisation en réseau prend alors encore plus d'ampleur : en plus des réseaux d'action publique, nous voyons émerger

des réseaux privés (réseaux d'entreprises privées) comme les réseaux de prestation de service public (transport, énergie, infrastructures, autoroutes, etc.), de production et d'innovation, des réseaux hybrides privé-public justifié par la quête de ressources à l'extérieure de la sphère publique avec l'aide des corps intermédiaires (exp. CCI & syndicats), et dans la concertation des réseaux citoyens. Par conséquent l'Etat devient le noyau ou l'interface d'une multitude de réseaux, aux intérêts contradictoires, qu'il doit piloter dans l'intérêt général. Dans ces conditions, l'Etat doit gouverner l'action publique en négociant des accords politiques soumis à l'influence contradictoire du lobbying privé et public. L'intérêt général devient une construction sociale au carrefour des contradictions entre les intérêts corporatistes d'une multitude d'acteurs. La fragmentation du pouvoir public soulève alors un problème de gouvernance et nous emmène à porter notre attention sur des acteurs capables de faciliter les interconnexions : il s'agit des « médiateurs » qui peuvent se situer à l'intersection de plusieurs réseaux, publics et privés par exemple (Jobert et Muller, 1987), et sont dès lors en position d'arbitrer en cas de litiges (Boltanski et Thévenot, 1991). Ces médiateurs occupent une fonction d'acteur-tiers ou de *Broker* au sens de Burt (1992). Selon Burt (1992), un réseau de réseaux ne peut pas être maillé en dehors des intermédiaires, acteurs-tiers, positionnés dans les trous structurels à l'intersection de plusieurs coalitions. Ces acteurs-tiers jouent ainsi un rôle d'informateur pour mettre en relation des partenaires potentiels n'ayant jamais collaboré ensemble dans le passé, parce qu'ils appartiennent à des réseaux différents par exemple. Ils jouent également un rôle de traducteur au sens de Callon (1986), en harmonisant les enjeux individuels à l'intérieur de chaque coalition, dans une représentation collective sur l'ensemble des coalitions. Ils jouent un rôle de facilitateur au sens de McEvily et Zaheer (2004) pour créer et harmoniser les différents niveaux de confiance parmi les membres du réseau de réseaux. En conséquence, la gouvernance d'un réseau de réseaux est centrée sur le jeu d'intermédiation des médiateurs. Ces médiateurs peuvent être élus ou désignés de façon informelle pour défendre les intérêts de leur réseau d'origine et faciliter les échanges avec les autres réseaux. La gouvernance d'un réseau de réseaux est de nature politique et socio-économique. Elle prend la forme d'un réseau administré dans lequel la

structure collégiale est animée par des têtes de réseaux : les médiateurs élus ou désignés pour orienter l'action collective (figure 1).

Figure 1 : Les « médiateurs », à l'intersection de plusieurs réseaux



La décision collective relève alors de la recherche d'un compromis fruit des négociations, en fonction du « pouvoir » détenu par les différents médiateurs. Ce mode de fonctionnement comporte des luttes de pouvoirs et favorise la recherche de compromis avec des alliances politiques entre différentes coalitions au sein du maillage (Scott, 1991 ; Degenne et Forsé, 1994). La gouvernance collégiale s'avère être issue d'un rapport de force, en fonction du pouvoir de négociation de chaque composante vis-à-vis des autres.

Désormais, l'importance d'avoir des relais essentiels au sein des institutions européennes s'avère stratégique car l'action économique ou politique harmonisée dans le réseau se trouve nécessairement précédée par des luttes d'influence. Pour renforcer leur présence et leur influence durablement, les Etats membres comme la France, cherchent ainsi à placer des experts nationaux détachés (END) à des postes stratégiques dans les directions des institutions européennes.

Les médiateurs, au sein de la structure démocratique de gouvernance, forment ainsi un noyau dur d'acteurs influant, entourés par des acteurs périphériques moins puissants. Cole et John (1995) soulignent à ce niveau l'imperfection des structures réticulaires en raison des jeux de pouvoirs, en notant que « *le réseau peut apparaître comme un masque égalitaire séduisant qui déguise une réalité plus hiérarchisée. Le travail en réseau est typiquement opposé à des processus de décision plus classiques, tels que la hiérarchie, ou les marchés. Mais l'image du réseau ne doit pas masquer les enjeux de pouvoir et les rapports de force* ».

Ces rapports de domination dans la conquête du pouvoir peuvent paralyser la gouvernance dans ce collectif de collectif, obligeant parfois à scinder la structure en sous-réseaux autonomes, pour permettre aux acteurs de retrouver de la souplesse de fonctionnement. A l'inverse, une recherche d'équilibre purement égalitaire des jeux de pouvoir peut être préjudiciable à la gouvernance dans certains cas comme nous le révèle la crise de gouvernance institutionnelle que traverse l'Union Européenne.

CONCLUSION

Par définition, un réseau est une structure collaborative, dont les conventions d'échanges ne sont tributaires, ni du marché, ni de la hiérarchie, selon Powell (1990) et Williamson (1991). L'organisation en réseau est constituée de plusieurs partenaires autonomes sur le plan financier, juridique, et/ou managérial, mais mutuellement dépendants pour atteindre des objectifs communs.

A l'image d'un écosystème au sens de Moore (1996), le réseau se nourrit des échanges avec l'extérieur qui le pousse à étendre sa sphère d'influence, en repoussant sans cesse ses propres limites d'influence. Mais plus le réseau s'étend et moins il devient facile de le gouverner, en raison du nombre croissant d'éléments en interaction.

Ainsi, l'un des problèmes majeurs que nous soulevons dans cet article porte sur la gouvernance du réseau, en termes de prise de décision et de répartition des tâches, c'est-à-dire sur la manière de gérer l'intérêt collectif en harmonisant les relations, sans toutefois porter atteinte à l'autonomie, à la prise d'initiative individuelle, et à la spécificité des relations.

Cette problématique n'est pas simple à résoudre, dans la mesure où les théories traditionnelles de la gouvernance (le contrôle exercé par le conseil d'administration dans l'entreprise privée, le contrôle exercé par la tutelle de l'Etat dans le financement d'organisme public), ne peuvent pas s'appliquer au réseau : le réseau n'a pas toujours des frontières juridiques, territoriales, ou capitalistiques clairement établies ; le réseau peut évoluer dans un univers hybride à la fois public et privé ; le réseau n'est pas toujours incarné par un acteur collectif disposant de la légitimité pour discipliner les membres.

Dans la première partie de l'article, nous avons porté notre attention sur la gouvernance du réseau suivant une typologie en trois points, inspirée de Provan et Kenis (2007) : un réseau piloté et centré sur la firme, un réseau distribué où la firme et les parties prenantes sont considérés d'égal à égal dans les interactions et la prise de décision, un réseau administré où la gouvernance est institutionnalisée dans une structure collégiale avec des représentants de la firme et de ses parties prenantes. Dans tous les cas de figures, les mécanismes de gouvernance sont fondés sur la relation de confiance, qui dépasse la simple logique économique. Progressivement, le réseau est conduit à contrôler l'incertitude de l'environnement en intégrant progressivement les parties prenantes primaires et secondaires au sens de Freeman (2008) dans le maillage.

Avec l'extension des frontières du réseau sous l'effet de l'adhésion des parties prenantes elles-mêmes organisées en réseaux, associations, fédérations, coalitions de toutes sortes, la notion de confiance va perdre progressivement son rôle fédérateur. L'organisation réticulaire se transforme. Elle évolue vers réseau de réseaux, où la confiance initialement partagée sur des valeurs communes, va se diluer dans des groupes aux intérêts parfois divergents, à l'image de l'action publique soumise à l'influence grandissante des groupes de pression engagés dans le lobbying. Le passage à un réseau de réseaux s'accompagne d'une évolution dans la logique de gouvernance. Dans un 'réseau de réseaux' assimilé à un collectif de collectif, il s'agit de trouver de nouveaux mécanismes fédérateurs qui dépassent la simple relation de confiance. Pour cela, il convient de s'appuyer sur des médiateurs polyvalents, dont l'appartenance à plusieurs coalitions politiques, les désigne comme des têtes de réseaux.

Dans ce contexte, la gouvernance prend une dimension politique et socio-économique, où il s'agit de trouver la meilleure manière de distribuer le pouvoir de décision entre les médiateurs, soit sur une base asymétrique risquant de provoquer des blocages au sein de la structure par souci d'équité dans la représentativité de toutes les coalitions ; soit sur une base strictement égalitaire risquant d'introduire trop de conformisme dans la structure, avec la recherche d'un consensus mou favorisant l'assistanat au détriment de l'entrepreneuriat. Le tableau ci-dessous (figure 2) résume les enjeux de gouvernance, au niveau d'un réseau ou d'un réseau de réseaux.

Figure 2 : Les enjeux de la gouvernance

| Réseau Gouvernance socio-économique | Réseau de réseaux Gouvernance politique et socio-économique |
|--|--|
| <p>Dans un réseau, la gouvernance repose sur un pacte de solidarité pour fédérer des autorités multiples. Le sentiment d'appartenance au réseau crée de la confiance et confère de la valeur aux relations. La croissance d'un membre du réseau ne peut pas s'effectuer au détriment des autres ; la liberté d'agir repose sur une modération dans les échanges. Cette modération n'est pas nécessairement codifiée. Exemple : MACIF</p> | <p>Dans un réseau de réseaux, à l'image de l'Union Européenne, la gouvernance vise à fédérer des coalitions composées d'autorités multiples, au sein desquelles la confiance existe et entre lesquelles les rivalités de pouvoir subsistent. Il existe donc des enjeux de pouvoir d'une coalition (réseau membre) par rapport aux autres réseaux-membres, que l'on retrouve dans la négociation politique sur l'évolution des règles d'adhésion et d'échange dans le réseau. Exemple : l'Union Européenne</p> |

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Assens, C. (2013), *Le management des réseaux*, Bruxelles, De Boeck.

Assens, C. (2011), « Les comportements opportunistes dans la coopération : le cas de l'Union Nationale des Coopératives d'Élevage et d'Insémination Animale », *Revue Internationale de l'Économie Sociale - RECMA*, n°322, p. 80-95.

Assens C, Accard P (2007), « La construction d'un réseau. L'Union Européenne », *Gestion et Management Publics*, vol 5, Octobre.

Assens, C. (1997), « Réseau neuronal et réseaux d'entreprises », *Revue Française de Gestion*, n°113, p.5-13.

Boltanski, L. ; Thévenot, L. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

Benson, J.K. (1982), A framework for policy analysis, in Roger, D. ; Whitten, D., *Interorganizational coordination*, Ames, Iowa State University Press, Iowa

Burt, R. (1992), *Structural holes: the social structure of competition*, Cambridge, Harvard University Press.

Callon, M. (1986), Éléments pour une sociologie de la traduction, la domestication des coquilles Saint Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année Sociologique*, n°36, p.169-208

Capon, G. ; Duchen, P. ; Gilles, L. ; Vigoureux, M. (2013), *Étude des besoins en main d'œuvre dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS)*, Étude réalisée pour le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Novembre.

Cole, A., et John, P. (1995), Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne, in Le Galès, P., et Thatcher, M., *Les réseaux de politique publique – débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, p.211-227

Degenne, A., et Forsé, M. (1994). *Les réseaux sociaux -Une approche structurale en sociologie*, Armand Colin, coll. "U", Paris.

Fayard, P. (2006), *Le réveil du Samouraï*, Dunod, Paris.

Ferrary, M. et Pesqueux, Y. (2004), *L'organisation en réseau. Mythes et réalités*, Paris, Editions PUF.

Freeman, R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.

Freeman, R. E. (2008), Managing for Stakeholders, in T.Donaldson and P. Werhane, *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, p.39-53.

Jessop, B. (1990), *State theory: putting the capitalist state in its place*, Polity Press, Cambridge.

Jobert, B., et Muller, P. (1987), *L'État en action-politique publique et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.

Josserand, E. (2001), « Les logiques d'organisation : un point de passage obligatoire pour l'économie des coûts de transaction », in Joffre, P. et Germain, O. (sous dir.), *La théorie des coûts de transaction*, Paris, Editions Vuibert, pp.59-73.

Kenis, P., et Schneider, V. (1991), Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox, in Marin, B., et Mayntz, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main, Campus.

Kooiman, J. (1993), *Modern Governance*, SAGE, London.

Leca, J. (1994), *Les intellectuels et l'an 2015*, DATAR, Editions de l'Aube.

Le Galès, P. (1995), Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée – dans Le Galès, P., et Thatcher, M. (1995), *Les réseaux de politique publique – débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, p13-28

Lorrain, D. (1991), De l'administration républicaine au gouvernement urbain, *Revue Sociologie du travail*, n°3, p.461-484

McEvily, B., et Zaheer, A. (2004), Architects of trust: the role of network facilitators in geographical clusters, in *Trust and distrust in organizations*, ed. Kramer, R., et Cook, K., New York: Russell Sage Foundation, p.189–213.

Moore J.F. (1996), *The Death of Competition – Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, New York: Harper Business.

Moreau Defarges, Ph. (2003), *La Gouvernance, Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris.

Pesqueux, Y. (2007), *Gouvernance et privatisation*, Paris, Editions PUF

Pfeffer, J. et Slancick, G.R. (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Londres, Harper & Row

Powell W.W (1990), Neither market nor hierarchy: network forms of organization, *Research in Organizational Behavior*, vol 12, 295-336.

Provan, K.G., et Kenis, P. (2007), Modes of network governance: structure, management and effectiveness, *The Journal of Public Administration Research and Theory*, n°18, p.229-252

Rhodes, R.A.W. (1986), Power dependence theories of central-local relations: a critical reassessment, in Goldsmith, M.J., *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot, Gower

Scott, J. (1991), *Social network analysis*, SAGE publications ltd, London.

Waarden, Van F. (1992), Dimensions and types of policy networks, *European Journal of Political Research*, n°21, p.29-52

Williamson O.E. (1991), Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives, *Administrative Science Quarterly*, Vol.36, p.269-296.