

Congrès AFSP 2009

Section thématique 12.1

Regards critiques : le local comme objet global

Axe 1

Marine de Lassalle (GSPE-Prisme, UMR 7012/ Université de Strasbourg)
marine.de.lassalle@free.fr

Des territoires « compétitifs » Genèse, usages, pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement

Synthèse du colloque « des territoires compétitifs », 27-28 novembre 2008

La déclinaison de l'impératif de *compétitivité* des territoires est devenue une nouvelle *doxa* de l'aménagement du territoire. Ceci est l'effet d'un processus de réformes territoriales et de mise en forme des normes et pratiques d'action publique qui se déploie depuis 20 ans dans les pays européens, constituant une configuration complexe dans laquelle l'Union européenne joue un rôle particulier.

Depuis les années 1970, et plus encore 1990, des processus de réforme territoriale aboutissent à la refonte des découpages spatiaux et institutionnels. A ces redécoupages s'adosent de « nouveaux » référents territoriaux (le développement économique, la re-territorialisation des économies et des politiques publiques) appuyés sur des instruments (pôles, clusters, réseaux, etc.) qui encapsulent des normes d'action comme la « concurrence », la « compétitivité », l'« excellence » ou encore l'« innovation ». La spécialisation économique, la concurrence inter-spatiale au niveau européen, le développement de territoires innovants - i.e. susceptibles d'accueillir, de favoriser et de dynamiser l'investissement économique - sont devenus des principes promus par les Etats nationaux et sont désormais vus comme les fondations spatiales et géographiques de la compétitivité nationale dans une économie mondialisée, se substituant aux référentiels fordo-keynesien de redistribution et d'égalité territoriale. Les territoires sont donc sommés de se développer dans le but d'attirer des investisseurs potentiels et *les pouvoirs publics s'évertuent à exploiter la proximité géographique et à stimuler une dynamique locale pour développer les capacités productives et innovantes d'une zone. Dans tous les pays européens fleurissent des districts industriels et technologiques comme en Italie, des réseaux de compétences comme en Allemagne, des clusters (Danemark, Espagne, RU) ou encore des pôles de compétitivité comme en France (Isabelle Bruno)*. Ces politiques sont une des façons dont les Etat gèrent les crises économiques et financières nationales, et reportent les efforts et les investissements économiques et financiers à consentir sur les territoires (Neil Brenner, 2004). Si ces politiques sont nationales, l'UE joue cependant un rôle particulier dans la promotion et la circulation des ces labels, de ces dispositifs, de ces catégories. La Commission européenne est ainsi réputée, au travers de sa politique régionale, avoir largement contribué à diffuser ce modèle de développement local. Si elle n'a pas « inventé » ces modèles de compétitivité ou d'innovation, elle représente un lieu essentiel de mise en circulation de ces catégories d'action publique.

D'abord en produisant des normes de gestion de l'action publique qui empruntent au nouveau management public ses préceptes d'efficacité et de concurrence, tout comme ses logiques partenariales et contractuelles. Ensuite en indexant la distribution des fonds structurels à la conformité à ces normes d'action. C'est par exemple ce qu'on a appelé la « lisbonnisation » des politiques régionales en références aux pratique de l'*earmarking* qui indexe la distribution des crédits aux objectifs de la stratégie de

Lisbonne, c'est aussi l'objectif « compétitivité » de la nouvelle programmation 2007-2013, ou encore l'initiative de la Commission : « les régions, actrices du changement économique », etc.

Dans le même sens la Commission contribue à la circulation continue de ces catégories

- en finançant des réseaux d'échange de « bonnes pratiques » associés à ses programmes ou aux fonds structurels. Par-delà, elle favorise également des regroupements liés à cette activité de compétitivité et de spécialisation (par exemple la pléthore d'associations régionales « européennes » liés par des intérêts technologiques ou industriels commun du type de la CRPM, voire partageant des intérêts économiques liés à leur statut de régions particulièrement compétitives comme les *Quatre moteurs de l'Europe*). Ce faisant la Commission contribue à la diffusion de labels qui nourrissent les politiques d'images sur lesquelles se fondent pour partie la compétitivité.

- en développant une activité de *scoring*, d'étalonnage et de classement propre cette fois à développer la compétition entre les territoires. On pense par exemple aux classements liés à la politique régionale, qui étalonne les régions en fonction d'indicateurs économiques comme le PIB et favorise au-delà la multiplicité d'indicateurs qui participent à cette frénésie de classement dont les sociétés paraissent être saisies.

- en assurant la constitution et la promotion d'experts qui, font de l'eupéanisation un critère majeur de développement réussi de ces politiques au niveau sub-national, et de ces politiques un indicateur du statut de « bon élève » de l'Europe (Range, 2007).

On le voit différents « niveaux » de gouvernement sont pris dans cette circulation de catégories liées à la compétitivité des territoires. Celle-ci était alors pour nous un « prétexte » ou une entrée pour questionner empiriquement la circulation de catégories d'action publique et de ceux qui les promeuvent et, ce faisant, pour penser l'articulation entre niveau de gouvernement. Si celui-ci est un des objectifs de recherche de la « gouvernance multi-niveaux », il est trop souvent peu empiriquement investi. La MLG fait l'hypothèse générale d'un « ajustement » (*fit*) des niveaux sub-nationaux aux politiques communautaires (et plus largement aux préconisations, principes, modes d'action, normes, etc. diffusé par l'Union Européenne (UE)) sans réellement analyser empiriquement les acteurs et les processus qui rendent cette articulation possible. Si L.Hoogue et G.Marx (2003) mettent en exergue le rôle des réseaux ou des institutions faiblement institutionnalisés, c'est sans jamais les décrire vraiment ni *a fortiori* proposer une analyse un tant soit peu structuré des processus d'articulation qu'ils rendent possible (voir toutefois pour une description Heinelt et Niederhafner, 2008). La MLG contribuent ainsi à donner de la légitimité à ces acteurs et à naturaliser les processus d'eupéanisation en décrivant leurs effets sur le mode de l'évidence. Les deux perspectives qui ont été les notre durant ce colloque ont donc consisté d'une part à (commencer à) repérer des processus de circulation, d'appropriation et de retraduction opérés par des acteurs, dotés de dispositions et d'intérêts variables à faire des usages de l'Europe, situés dans des espaces socialement, politiquement et institutionnellement structurés conférant un sens sociologiquement pertinent à ces usages (Desage et Godard, 2005). D'autre part à (commencer à) décrire et analyser des processus d'objectivation qui contre la labilité et la variabilité des usages contribuent à durcir et à naturaliser les catégories, les référentiels et les instruments. En d'autres termes le point de vue que nous avons souhaité développer consiste à rendre compte des modalités d'invention, de stabilisation et de circulation de catégories politiques qui articulent territoires et compétitivité et à revenir sur la question des effets politiques et sociaux de la circulation et de l'appropriation de ces catégories par et dans les territoires. Dans cette perspective les communications présentées au colloque (voir programme en annexe) ressortent à la fois à la sociologie de l'action publique, plus précisément à une sociologie des « *instruments* de l'action publique » (Le Galès, Lascoumes, 2004) et de leurs usages et à une sociologie politique qui s'intéresse à la question de la construction des ressources, de leur mobilisation, de leurs usages voir de leur conversion, dans des espaces institutionnellement et politiquement structurés.

Cette communication a pour objet de présenter rapidement et de manière synthétique les pistes de recherches ouvertes par les contributions au colloque autour de trois perspectives : Celle d'une forme de gouvernementalisation à distance par le chiffre, celle des usages différenciés des dispositifs qui organisent la compétitivité, celle enfin de la constitution de ressources pour équiper les territoires compétitifs.

I - Un gouvernement à distance ?

L'une des interrogations du colloque portait sur la (ou les) genèses d'instruments et de dispositifs d'action publique : le *benchmarking* territorial (I. Bruno), l'échange de « bonnes pratiques » compétitives (Cécile Crespy) les clusters (David Alcaud), et sur la production d'indicateurs (I. Bruno, Romuald Normand, Martine Mespoulets, Jean-Matthieu Méon) et leurs effets politiques et sociaux (Frédéric Lebaron, I. Bruno, Romuald Normand) au travers notamment des procédures d'étalonnage et de classement qu'ils rendent possible. Au-delà, on souhaitait réfléchir collectivement à la circulation des instruments dans différents espaces (Commission européenne, réseaux, territoires), mode d'entrée pertinent pour traiter du processus d'articulation des espaces de gouvernement. C'est parce que des dispositifs similaires circulent dans plusieurs espaces que s'exerce un effet d'homogénéisation. La circulation de ce point de vue produit un effet de renforcement, d'évidence, d'objectivation, même s'il se passe des choses différentes d'un espace à l'autre, et si les définitions d'instruments qui portent le même nom sont labiles. L'étude de la circulation permet ainsi de tenir ensemble deux perspectives : pointer qu'un même nom ne renvoie pas à une même réalité, ce qui contribue à la dénaturalisation des catégories, tout en montrant que la circulation d'un instrument dotés d'un même nom dans différents espace produit des effets de réalité, ou pour éviter tout contresens, d'objectivation.

La question des instruments a été replacée dans une perspective plus large qui est celle du « gouvernement à distance » (R. Epstein, 2008) des conduites et des pratiques par une politique du chiffre, la mise en nombre « équipant » la mise en compétition (I. Bruno). IB se propose d'étudier l'agencement des pratiques discursives sur la compétitivité avec les pratiques de commensuration et de quantification prescrites par la méthode du *benchmarking*. Celles-ci consistent à produire des « indicateurs comparables et à convenir d'objectifs quantifiés, puis à rendre visibles les performances des territoires européens, performances définies comme les résultats chiffrés de chacun au regard des cibles visées par tous. Ce faisant, se construit un espace européen d'équivalence où la commune mesure ne sert pas/ne sert plus l'égalité spatiale mais une mise en compétition des territoires dont les scores sont affichés dans des palmarès. ». Le terrain empirique qu'elle se propose d'investiguer pour ce faire est celui de la stratégie de Lisbonne qui associe les discours sur la compétitivité européenne et le recours au *benchmarking* comme technique de coordination intergouvernementale. Son hypothèse est que le même dispositif se décline à l'échelon territorial, non pas seulement dans le cadre de ce qu'on appelle la « lisbonnisation » des politiques régionales « mais plus radicalement dans un mouvement – en acte – de gouvernementalisation néolibérale des territoires européens ». Pour commencer à le montrer la communication porte sur une généalogie rapide de cette instrumentation/gouvernementalisation, généalogie qui remonte aux années 70, période à laquelle l'idée de compétitivité des Etats nations s'est banalisée, notamment aux Etats-Unis. Elle revient alors sur une série de rapports¹ produits et diffusés au sein de circuits académiques et politiques². Cette diffusion s'accompagne de polémiques, la « métaphore compétitive » résultant pour certains d'un non-sens économique et d'une « dangereuse obsession » aux effets délétères sur le plan social. (Paul Krugman, 1994 , groupe de Lisbonne, 94). Revenir sur cette généalogie étasunienne permet à Isabelle Bruno de conclure à une clôture de la controverse lorsque des chercheurs en économie politique internationale jugée plutôt hétérodoxes (Cerny, Strange) réinvestissent la notion d'« État compétitif » comme objet de connaissance positive parachevant le travail de légitimation d'une catégorie incontestée d'analyse scientifique et d'action publique. Il en est de même au sein de l'Union européenne : le succès de l'idée force de compétitivité, son glissement depuis l'exigence de compétitivité industrielle au projet global d'« Europe compétitive » l'a enfermé dans une boîte noire indiscutable. Isabelle Bruno a par ailleurs retracé le durcissement de cette idée d'« Europe compétitive » depuis le Livre blanc de Delors « Croissance, Cpté et Emploi » publié en 1993, jusqu'au lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000, en passant par les rapports des groupes consultatifs sur la compétitivité

¹ Premier *Global Competitiveness Report*, du Forum Économique Mondial, 1979, premier Rapport du Président sur la compétitivité des Etats-Unis, 1980, la « nouvelle réalité de la compétition mondiale », 1985, administration Reagan, etc.

² Conseil sur la compétitivité américain, qui publie tous les ans un Index de compétitivité, *the Trade & Competitiveness Act*, de 1988 ; groupe consultatif permanent sur la politique de compétitivité dont le premier rapport annuel au Pdt et au Congrès, datant de 1992, est significativement intitulé : *Building a Competitive America, etc.*

auprès de la Commission Santer, institutionnalisés sous la forme d'un rapport annuel sur la compétitivité européenne (Rowell et Manganot, 2009). Dans sa contribution au colloque sur les territoires compétitifs elle revient alors sur la généalogie proprement territoriale de la notion de compétitivité, notamment dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et sur les instruments mis en œuvre pour équiper cette stratégie (sélection d'indicateurs, évaluation comparative des performances régionales et construction d'un tableau de bord (*Regional Lisbon Scoreboard*)).

Lui font écho les travaux de Romuald Normand sur les indicateurs de mesure des compétences de base des élèves (PISA). Si ces indicateurs ne sont pas « territorialisés », ils sont toutefois censés informer l'économie de la connaissance promue par la stratégie de Lisbonne. RN s'intéresse à la diffusion du mouvement de « *school effectiveness* » et à la montée en puissance des économistes du capital humain. La généalogie qu'il retrace est proche de celle esquissée par IB : même unité de temps (les années 70), de lieu (le mouvement est parti des Etats-Unis où il a consacré l'abandon des politiques compensatoires suite à la réduction des dépenses publiques notamment liée au coût de la guerre du Viêt-Nam) ou de points de passage, comme l'OCDE. Mais c'est surtout aux réseaux au sein desquels les organismes internationaux ou communautaires (Commission Européenne, OCDE) puisent leurs ressources en termes d'expertise que s'intéresse Romuald Normand, en dépit de la difficulté d'en établir une cartographie (mobilité des experts et recomposition des réseaux, inflationnisme des productions, complexité de la division du travail scientifique à l'échelle internationale et dans les espaces nationaux, etc.). Un premier axe de son travail a consisté à identifier des réseaux généralistes³ ou plus spécifiques, des porte-parole qui les incarnent, ou des médiateurs qui les relient afin d'analyser les ressorts politiques et sociaux de leur légitimité (ressources académiques, capacité d'alliance, multipositionnalité) et les effets sur la production d'indicateurs de mesure, de leur montée en puissance. Le deuxième axe de son travail consiste à identifier des centres de calculs locaux participant à la confection des instruments de mesure⁴. Il revient ainsi sur la multiplicité des positionnements de ces centres dans une architecture d'agences et d'institutions européennes⁵ qui renforcent à la fois leur crédit d'expert et le caractère indiscutable de leurs productions chiffrées. Le troisième axe porte enfin sur les conditions de rencontre entre ces centres, ces réseaux, ces porte-parole et les décideurs politiques européens et nationaux.

Ces contributions sont importantes à double titre. Positivement parce qu'elles montrent comment la multiplicité des centres « productifs » de savoirs, leur polycentrisme et la difficulté à les situer, mais aussi la relative invisibilité des relations qui les relient aux institutions de pouvoir contribuent à renforcer le degré d'évidence sociale des catégories produites. Plus négativement parce qu'elles soulignent un manque en e qui concerne l'action publique territoriale. L'analyse des conditions de cristallisation des modes de raisonnement et des croyances en vigueur dans ce cadre fait en effet encore défaut⁶. Ce colloque, en dépit d'un appel à communication qui l'impliquait, n'a pas mobilisé de chercheurs travaillant directement sur cette question. Pourtant, travailler sur l'émergence et le succès politique ou sociale de disciplines comme la nouvelle géographie économique ou politique (Bruno), l'économie de l'innovation (David Alcaud, Isabelle Bruno), l'économétrie spatiale (Renaud Payre Aisling Healy) - nouvelles sciences du gouvernement territorial - permettrait de progresser sur ce qui est susceptible de féconder les modes de mobilisation des savoirs, la sélection, et la nature même des savoirs, et de comprendre comment se cristallisent les « opinions communes » ayant cours dans ces univers et à ces niveaux de gouvernement.

³ Réseau des économistes européens de l'éducation (ENEEE), dont l'objectif est d'aider la commission à définir sa politique de réforme de l'éducation et de la formation conformément à la stratégie de Lisbonne ; réseaux constitués autour du projet INES (construction des indicateurs internationaux de l'enseignement) porté par l'OCDE et récupéré par la DGEAC, réseau RERPESE qui regroupe les responsables des ministères de l'éducation au niveau européen participant au *Standing Group on Indicators and Benchmarks* mis en place par la DGEAC, etc.

⁴ Consortium ACER (Australie) est qui était à l'origine de la conception des enquêtes PISA, le Joint-venture étasunien formé par l'alliance entre l'ETS (Educational Testing Service) et l'IEA (International Educational Association) pour conforter et renforcer PISA, le CRELL (Center for research of Lifelong Learning), situé à Ispra (Italie) dont l'objectif est de produire les nouveaux indicateurs et benchmarks de la Méthode Ouverte de Coordination pour l'Education et la formation, etc.

⁵ DGEAC, JRC (*Joint Research Centre*) de la Commission Européenne, *l'Unité d'économétrie et de statistiques appliquées de l'Institut pour la Protection et la Sécurité du Citoyen* elle-même lié à plusieurs DG de la Commission, etc

⁶ Nombre de thèses récentes (Vion, Le Lidec, Guiader, Epstein, Pinson) abordent ces questions, mais centrées sur d'autres objets, elles ne les traite, pas en tant que telles

Quoi qu'il en soit, au-delà de la généalogie, les processus d'objectivation et leurs effets ont également été interrogés au travers d'une réflexion sur les « indicateurs », dispositifs majeurs d'une *politique par le chiffre*. La territorialisation, la mise en concurrence des territoires sous-tendues par une rhétorique de la compétitivité, la mise en place de pôles d'excellences territoriales, les politiques d'images des territoires ont produit, et ont été produits, par le développement d'organismes, d'observatoires et d'institutions chargés de générer de la connaissance sur les territoires (indicateurs statistiques, outils de prospectives territoriales, etc.). Il nous apparaissait ainsi important de faire le point sur les acteurs, les pratiques, les formes organisationnelles et institutionnelles ainsi que sur les instruments produits par cette « ingénierie territoriale ». Martine Mespoulet observe ainsi l'inflation des observatoires statistiques locaux, leurs conditions d'émergence dans des contextes de renforcement de l'action publique locale, d'autonomisation et de revendication de la proximité (Le Bart, Lefevre, 2005) et leur condition d'existence entre dépendance à l'INSEE et à leurs commanditaires politiques. Jean-Matthieu Méon, dans le domaine des politiques culturelles observe également le développement d'observatoires – moins nombreux que les précédents – et revient sur les conditions de production d'une évaluation des politiques culturelles. Frédéric Lebaron enfin souligne les effets politiques et sociaux de la construction des modes de commensuration, en montrant comment leur production renforcent et objectivent des formes de hiérarchisation sociales (ici universitaire), alors que d'autres indicateurs alternatifs seraient possibles.

Une dernière piste esquissée par cette perspective de gouvernementalisation des pratiques par le chiffre réside enfin dans l'agencement entre des formes de gouvernementalité floues (procédurales plus que normatives, polycentriques et insituables, régulée par le marché et la mise en compétition) et des formes de gouvernementalité rigide (par la technique) qu'elle autorise également. Une partie de la contribution de Solange Verger sur le programme Interreg à la frontière franco-belge montre ainsi à la fois comment dans le cadre du programme Interreg, la Commission parvient à imposer ses normes d'actions d'autant plus facilement qu'il n'existe pas de modèle d'action de la coopération transfrontalière et comment elle les durcit progressivement, par la fragmentation de l'autorité, et la multiplication des contrôles et des audits, qui laisse peu de marge de manœuvre à ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre.

II. Des effets territorialisés : sociologie des usages de ces instruments

Dans cette deuxième perspective, il s'agissait de dénaturaliser ces catégories en revenant sur les usages variés et concurrentiels de la notion de compétitivité, ou des indicateurs qui permettent d'équiper la mise en compétition.

Contre l'aspect parfois normatif de certains travaux de la multigouvernance, les auteurs qui ont travaillé de façon plus empirique donnent à voir des alliances et des concurrences, éventuellement changeantes, entre des institutions situées, inscrites dans des contextes et de rapports de forces différenciés, dotées de capacités politiques variables. Ils ont souligné à quel point, plus que le design institutionnel, ces rapports de forces situés et institutionnalisés déterminaient les usages des référentiels et des catégories politiques (O. Nay 2002, M.Smyrl, E.Négrier et B.Jouve, 1995, Pasquier, 2004). C'est donc en prenant en compte les concurrences et les rapports de force au sein d'espaces territoriaux institutionnellement, politiquement et socialement structurés que l'on peut comprendre les usages de catégories éventuellement forgées dans d'autres espaces communautaires ou nationaux.

De ce point de vue Jean Marie Izquierdo montre sur le terrain basque (français et espagnol) comment, dans une perspective d'institutionnalisme historique, on peut repérer des chemins de dépendance qui font varier les usages du référentiel de compétitivité en fonction de la structuration des institutions territoriales, des relations qu'elles entretiennent avec le centre et des formes de capacités régionales qu'elles ont progressivement contribué à forger. Solange Verger revient quand à elle sur les concurrences politiques entre dispositifs au sein des territoires, qui nuancent l'homogénéisation présumée des modes d'actions. Enfin, Anne France Taiclet adoptant un point de vue plus national au travers des politiques d'aménagement et de reconversion du et des territoire(s), systématise la réflexion en montrant que si la compétitivité est devenu un sens commun mobilisateur, si les programmes labellisés « compétitivité » marquent de réelles inflexions du cadrage de l'action publique, ils restent toutefois porteurs d'un certain nombre de continuités qui les inscrivent dans une filiation des politiques de développement des territoires. Il s'agit donc moins d'un renouvellement que d'une propriété classique des politiques publiques : *leur*

réactivation symbolique par des rhétoriques nouvelles (et revendiquant la nouveauté) auxquelles sont attachées des attentes de réenchantement au moins ponctuel de l'action publique. De ce point de vue AFT rappelle qu'historiquement la politique d'aménagement du territoire a fait l'objet de tensions permanentes entre logique de répartition et logique de croissance, s'incarnant dans des mécanismes d'amortissement plus ou moins formalisés (ici l'inflation des « pôles de compétitivités » ou le mécanisme évitant une baisse de plus de 30% des dotations communautaires par région.) Elle est enfin conduite à nuancer la conversion supposée universelle à la "compétitivité des territoires" en la mettant en relation avec la fragmentation qui caractérise le développement territorial. Elle vise à démontrer que l'appropriation de la "compétitivité", est en effet fonction à la fois des caractéristiques objectives des différents territoires (tissu productif, formes de répertoires et de savoir-faire, système politique et institutionnel) et de la professionnalisation différenciée des acteurs qui portent ces politiques au niveau territorial (techniciens ou élus), dans un contexte qui tend à rendre les ressources techniques et d'expertise de plus en plus décisives.

Cette perspective se poursuit par une réflexion collective sur l'usage des indicateurs. Différentes contributions au colloque ont ainsi insisté, soit sur les différentes manières d'utiliser des indicateurs (M.Mespoulet), soit et c'est surtout ce qui nous retiendra ici, sur le paradoxe entre l'inflation des indicateurs produit par la généralisation des politiques par le chiffre, et la faiblesse relative de leurs usages.

D'une part parce que les indicateurs ne sont pas toujours appropriés. M.Mespoulet souligne ainsi la difficulté des observatoires statistiques à produire des indicateurs appropriés à leurs territoires du fait de la faiblesse de leurs moyens et de leur dépendance à la statistique « nationale ». Les indicateurs retraités par les observatoires deviennent alors plus des prétextes à débats et à animation des territoires que réels « aide à la décision » ou instruments de sa légitimation.

Le non usage peut également être d'évitement, lorsque les indicateurs produits desservent des intérêts stratégiques (F.Lebaron). Jean Matthieu Méon montre ainsi comment, produites dans des optiques distinctes (suivi interne, valorisation politique, aides aux artistes) et par des institutions en concurrence, les données sur les politiques culturelles, bien que nombreuses, ont une exploitabilité relative, sont peu ou pas exploitées, sont peu diffusées. De ce paradoxe de l'abondance d'informations résulte une connaissance lacunaire ou approximative du territoire dans ses dimensions culturelles et la structuration de l'espace culturel local repose alors sur des approches informelles ou « intuitives » de sa réalité par les acteurs. Enfin cette absence de mobilisation peut résulter du « déplacement » des enjeux. L'étude par Cécile Créspy d'un projet d'échanges de bonnes pratiques de R&D entre régions européennes est à cet égard éclairante. Elle montre qu'en dépit de l'idéologie égalitaire qui est celle des réseaux, la multiplicité des intérêts en fonction de l'état d'avancement des régions et de leur capacité politique, grève quelque peu l'échange de bonnes pratiques présumés par le dispositif, où les plus investis sont ceux qui n'ont pas grand-chose à échanger et où ceux qui pourraient échanger quelque chose sont particulièrement peu investis. Elle montre également le flou qui entoure la définition de la « compétitivité » comme de celles des « bonnes pratiques » qui pourrait y être associées, et comment le dispositif d'échange se clôt par un « handbook de bonne pratique », délivrable bureaucratique qui devient la seule fin du travail réseau, au détriment des questions de transférabilité des pratiques voir d'un accord possible sur ce qui est en jeu dans l'échange (comment définir, mesurer ou transférer une bonne pratique)^o. Les intérêts des participants au réseau sont finalement ailleurs: du renforcement du capital social pour intégrer d'autres réseaux plus denses ou plus pertinents pour les moins dotés, aux politiques d'images territoriales de l'accroissement de leur visibilité et de l'affirmation de leur leadership pour les plus avancés. Ceci ouvre alors sur notre troisième et dernière perspective

III. Des ressources pour gouverner ? européenisation et professionnalisation des territoires en compétition.

Dans cette dernière perspective, qui prend à rebours l'idée d'élites territorialisées figées parce qu'« ancrées dans les territoires », il était d'abord convenu de questionner la circulation « internationale » des élites territoriales et ses effets. Il était ensuite question de revenir sur le développement de marchés

professionnels spécialisés dans la gestion locale des fonds ou des programmes européens afin d'interroger des capacités territoriales différenciées à investir l'Europe.

La circulation « internationale » des élites est un thème central de la sociologie des élites qui a curieusement été minoré dans les travaux consacrés aux élites politiques territoriales. L'essor des associations d'élus, la part de l'international dans les ressources politiques de certains élus, la visibilisation de « grands élus » sur le plan européen ou mondial attestent à l'inverse du profit que peut apporter une interrogation sur ces thèmes. Quels sont les élus locaux qui investissent les ressources transnationales (ou européennes) *via* par exemple les associations inter- ou trans-régionales ? Qu'est-ce qui s'accumule et s'échange dans ce type d'instance ? Ces questions ont été abordées dans la communication de Renaud Payre et A. Healy qui s'intéressent à Eurocités. Dans ces communications a également abordé la question de la circulation transnationale (symbolique ou réelle) des élus, qui permet de donner de la chaire au « multiniveau » en mobilisant des approches en termes de multipositionnalité. Celle-ci est rendue possible par l'existence d'un capital « européen-local » plus spécifiquement traité par l'analyse statistique que Willy Beauvallet et Sébastien Michon font de la commission de développement régional du PE et des parlementaires européens qui s'y investissent. La réflexion a également porté sur la façon dont ces ressources internationales ou transnationales sont utilisées par les élus pour conforter un capital politique « domestique ». Quels sont les usages de ces ressources au local ? Y a-t-il des luttes politiques et des stratégies de distinction territoriales constituées à partir de ces ressources ? Sont-elles, et si oui comment, utilisées pour renforcer la capacité politique locale de ces élus ? Ces questions ont été abordées par les précédentes contributions et par celle de Juan Torreiro sur l'exemple des nationalistes gallois.

Sans prétendre à l'exhaustivité, plusieurs pistes de recherches peuvent être dégagées :

- L'internationalisation/ l'europanisation comme accroissement des ressources au local :

La contribution de S. Michon et W. Beauvallet est sur ce point explicite. La commission « développement régional » du PE est majoritairement investie par des élus « locaux » qui cherchent à maximiser leur capacité de captation des ressources européennes en participant notamment aux négociations sur la répartition des fonds structurels (Costa, 2002). Les indicateurs pour le montrer sont multiples. Il s'agit d'abord du capital politique des élus qui investissent la commission, plus souvent élus locaux, même si ceci soit à nuancer depuis l'investissement des parlementaires des nouveaux pays membres, dont le capital est plus national. Toutefois cette nuance n'invalide pas l'hypothèse dans la mesure où le caractère national du capital politique est une des conditions de l'éligibilité au PE de ces nouveaux députés (et dans la mesure où les réformes de régionalisation dans les nouveaux Etats membres sont loin d'être achevées). La commission *Développement régional* est par ailleurs une des plus attractives pour ces nouveaux entrants, dont les Etats sont devenus les principaux bénéficiaires de la politique régionale. L'hypothèse est renforcée par l'origine des députés (UE 25), souvent issus de circonscriptions bénéficiaires des fonds structurels. Si la Commission *Développement régional* n'est pas la plus prééminente dans la hiérarchie des commissions parlementaires, dont le degré de prestige est lié à des effets d'autonomisation et de clôture institutionnelle, c'est une commission « stratégique » dont l'investissement sert tout à la fois les territoires et les carrières de ceux qui les défendent. Dans cette perspective, la contribution d'Aisling Haely et Renaud Payre illustre également bien en quoi l'investissement d'arène « supranationale » permet de renforcer des capacités de gouvernements locaux : en favorisant la prise en compte par Bxl des intérêts territoriaux en général (ici des villes (Le Galès) voir des *second cities*), en permettant d'accroître le capital social des grands élus urbains en particulier, conditionnant l'accès à des ressources supplémentaires pour gouverner leur ville.

Sur la question de savoir si cette internationalisation des élus locaux est fondée sur des caractéristiques particulières (origine sociale ou professionnelle) ou des dispositions à l'international, la réponse doit être nuancée :

L'intérêt à investir les arènes internationales paraît davantage lié à des positions politiques (concurrence politique pour le leadership territorial, concurrence des gouvernements locaux et centraux) et à des

structures d'opportunités (motifs économiques ou politiques) qu'à des dispositions préalables⁷. Toutefois les contributions soulignent que la détention de forme de capitaux politiques partiellement internationalisé ou européenisé importe, dès qu'il est question de s'imposer durablement ou d'exercer des positions de leadership dans les instances les plus européanisées (PE), ou pour « faire carrière » dans les associations de villes. L'exemple analysé par Juan Torreira montre également comment l'investissement des questions européennes par le parti nationaliste gallois s'accompagne d'une transformation des profils des membres qui occupent des positions prééminentes au sein de celui-ci (vieille élite du « nationalisme culturel » remplacée par une élite partisane plus jeune, incarnant un nationalisme modernisé et susceptible de s'européaniser). Ceci n'est pas lié à des transformations morphologiques plus larges puisque les transformations institutionnelles et politiques liées à la Dévolution, qui ouvrent des opportunités politiques renouvelées (autour de la création d'une Assemblée) transforment à nouveau les caractéristiques des candidats et sonnent le retour des anciennes ressources élitaires.

- De ce fait on peut comprendre qu'existe des processus d'internationalisation/européanisation des « carrières » caractérisés par leur intermittence : Un des points qui nous paraît intéressant de souligner est que cette internationalisation ne devient pas un trait structurant des carrières politiques, ou de certaines d'entre elles, mais paraît être mobilisé de façon intermittente dans des variations qui semblent dépendre
 - de structures d'opportunités politiques (Juan Torreira), de configurations politiques locales particulières (Payre et Healy à Barcelone, Lyon ou Manchester)
 - de conjoncture politique particulière dans lesquelles l'investissement à l'Europe peut être plus ou moins coûteux (intérêt de la comparaison franco-britannique sur ce point).
 - de la construction d'un capital politique et social, donc des moments de la carrière politique des élus.
- Dans le même ordre d'idée la question de la circulation des élus entre niveaux apparaît finalement limitée. Renaud Payre et Aisling Healy pointent dans leur contribution les effets du développement d'un bureau bruxellois d'Eurocités. Ils mettent en exergue à la fois l'efficacité du lobbying dans les formes convenues à Bruxelles (H. Michel, 2006) et les concurrences interne à l'association (à Bruxelles et dans les villes investies) pour la représentation d'eurocités. Ceci renvoie plus largement à l'autonomisation et à l'institutionnalisation d'un espace politique européen (Georgakakis, 2009) au sein duquel les élus locaux occupent des positions relativement périphériques, et ouvre sur la question de la possibilité de carrières d'élus locaux dans l'Europe, sur la conversion des ressources qu'elle suppose, et sur la construction d'arènes spécialisées (dont le Comité des régions pourrait être un terrain empirique) dans lesquelles les élus locaux d'Etat membres différents développent des relations inscrites entre compétition et concurrence.

La constitution de ressources pour gouverner des territoires compétitifs et la professionnalisation de marchés spécialisés a constitué la dernière piste de cette rencontre. On assiste en effet à la professionnalisation d'un ensemble d'agents qui, dans des espaces spécifiques et différenciés, peuvent se prévaloir d'une double compétence locale et européenne et apparaître comme des courtiers entre ces deux « univers » : fonctionnaires européens de la DG régio, experts de la DIACT, agents des bureaux de liaison des pays membres à Bxl, techniciens spécialisés dans la gestion locale des fonds structurels, consultants en développement local, etc. constituent autant d'acteurs qui participent de la formation et de l'autonomisation de ces marchés. Les contributions au colloque ont montré que ceux –ci pouvaient être inscrits dans des territoires faiblement institutionnalisés, Philippe Hamman intervenant par exemple sur la question d'un marché professionnel du transfrontalier.

Les contributions de Valérie Lozach' et de Marine de Lassalle sur la comparaison des professionnels de l'Europe au local en France et en Allemagne laissent entrevoir des marchés professionnels relativement différents (différence morphologique ou institutionnelle) qui organisent de façon variable les formes de circulation entre « niveaux » de leurs spécialistes. Alors qu'en Allemagne la circulation entre niveaux est formellement institutionnalisé, permettant des aller retour entre le monde bruxellois et le local, le marché français est beaucoup plus « segmenté » et les formes de mobilité ne sont pas multiniveau mais plutôt

⁷ La commission Développement régional attire beaucoup moins la *Noblesse d'Etat* internationalisée, à savoir les diplomates et les hauts fonctionnaires que celle des Affaires étrangères, juridiques ou constitutionnelles

interinstitutionnelle ou régionale. Ces différences essentielles doivent pourtant être nuancé dans les deux cas lorsque l'on descend à un niveau plus micro et territorialisé, les différences entre territoires (en terme de professionnalisation, de circulation des professionnels, de prestige et de rendement différencié des carrières passées par Bruxelles) renvoyant aux variations de l'équipement en terme de « capacités européennes » des régions (Pasquier, 2004).

Pour conclure on pourra souligner les limites du genre (éclatement des problématiques, caractère plus ou moins centré sur l'objet du colloque des différentes contributions, etc.) qui incite à la modestie, Il nous semble pourtant qu'il est possible d'insister plutôt sur la fécondité de la rencontre Qui permet de croiser des niveaux d'analyses et des échelles empiriques très diverses justifiant son inscription dans la table ronde Qui sans être systématiquement comparative permet de porter le regard dans différents pays d'Europe (prisme français quand même) Qui ouvre des perspectives de recherche nombreuses et laisse augurer de suites (Le séminaire d'Isabelle Bruno et Emmanuel Didier un séminaire de réflexion sur l'internationalisation des élus locaux, etc.)

Annexe

Jeudi 27 novembre - Matin (9h-12h30)

I - Genèse(s) et circulation(s) de catégories d'action publique.

Discutant : Gilles MASSARDIER, Maître de conférences en science politique, Université Lyon 2/Triangle (UMR 5206)

9h : *Genèses, usages, pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement – Etat des lieux et perspectives de recherches.*

Marine DE LASSALLE, Maître de conférences, GSPE-PRISME, UMR 7012, Strasbourg

9h30 : *Le benchmarking interrégional comme opérateur d'une nouvelle géographie politique. De la mise en nombre à la mise en compétition des territoires.*

Isabelle BRUNO, Maître de conférences en science politique, Lille 2/CERAPS

10h30 Pause café

10h45 : *Modalités de diffusion du modèle de développement de territoires "compétitifs": Le cas de l'échange de bonnes pratiques entre régions européennes.*

Cécile CRESPIY, Maître de conférences en science politique, Paris 13

11h15 : *La « territorialisation de l'innovation », entre impératifs de compétitivité et de durabilité : jeux de répertoires et de catégorisations autour de l'invention d'un système régional d'innovation pour Paris et la région Ile-de-France.*

David ALCAUD, Chargé de recherche au Centre interdisciplinaire de recherches comparatives en sciences sociales (CIR) (Paris)

Après-midi (14h-17h30)

II. Des usages différenciés aux conditions d'appropriation des catégories d'action publique

Discutant : Maurice BLANC, Professeur de Sociologie, UMB Strasbourg

14h : *Appropriation comparée des référentiels performatifs et compétitifs territoriaux (la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz et la communauté autonome du Pays basque)*

Jean-Marie IZQUIERDO, Docteur en science politique, Chercheur associé au SPIRIT (Science Politique Relations internationales Territoires), Sciences Po Bordeaux

14h30 : *INTERREG versus configuration territoriale : quel modèle d'action pour la construction de « territoires transfrontaliers » ?*

Solange VERGER, Doctorante en science politique, en co-tutelle aux Facultés Universitaires Catholiques de Mons/Académie Louvain (Belgique) et à l'Université Pierre Mendès-France/Grenoble 2

15h30 Pause café

15h45 : *Le rôle des acteurs intermédiaires dans l'émergence de territoires compétitifs : Le cas de la grande région*

Sandrine DEVAUX, Chercheur associé au GSPE-PRISME, Institut Pierre Werner, Luxembourg

16h15 : *"Tous compétitifs? L'appropriation différenciée de la "compétitivité" selon les catégories de territoires, entre politique, économie et aménagement du territoire"*

Anne-France TAICLET, Doctorante, CRPS, Paris I

Vendredi 28 novembre - Matin (9h-12h30)

III. Conditions de mise en pratique de ces catégories : l'émergence d'un marché professionnel et les transformations du travail et des rôles politiques des élus locaux

Discutant : Fabien DESAGE, Maître de conférences, Science Po. Lille

9h : *Articuler territoires et frontières : l'émergence d'un marché professionnel des questions transfrontalières*

Philippe HAMMAN, Maître de conférences en sociologie, CRESS, UMB

9h30 : *"L'Europe comme ressource locale : la professionnalisation inachevée du Parti nationaliste gallois"*

Juan TORREIRO, Doctorant en science politique, GSPE-PRISME, URS

10h30 Pause café

10h45 : *Un cartel nommé Eurocities : Réseaux de villes et stratégies d'internationalisation des gouvernements urbains : Les cas de Manchester et Lyon au sein d'Eurocities.*

Aisling HEALY, Maître de conférences en science politique (Triangle, UMR 5206), **Renaud PAYRE**, Maître de conférences en science politique (Triangle, UMR 5206) (Lyon)

11h15 : *Les eurodéputés investis dans la politique régionale communautaire.*

Sébastien MICHON et Willy BEAUVALLLET Docteurs en science politique, GSPE-PRISME, UMB et URS

Après-midi (14h-17h)

IV. Objectivation de catégories scientifiques et production d'indicateurs

Discutant : Jay ROWELL, Chargé de recherche, IEP de Strasbourg

14h : *Communautés épistémiques, agencements locaux et circulation des instruments de mesure : vers un gouvernement européen de l'éducation ?*

Romuald NORMAND, UMR Education & Politiques, Institut National de Recherche Pédagogique.

14h30 : *Comment mesurer les « performances » des universités ? Enjeux et problèmes de la mise en place d'indicateurs dans le contexte de l'université de Picardie (2005-2008)*

Frédéric LEBARON, Professeur de sociologie, CURAPP, IUF (Amiens)

15h30 Pause café

15h45 : *La production de l'observation culturelle territorialisée : Difficultés techniques et logiques concurrentielles*

Jean-Matthieu MEON, Maître de conférences Infocom, CREM, Université Paul Verlaine, Metz

16h15 : *Le développement des observatoires statistiques régionaux*

Martine MESPOULET, Professeur de Sociologie, Université de Nantes