

# Congrès AFSP 2011

## ST 26

### Agir par réseaux. Les réseaux en science politique : méthodes et objets

*Session 2 : Analyser le politique par l'étude des réseaux. Le cas de collectivités territoriales*

### **Des hauts fonctionnaires en réseau. Le rôle de l'Association européenne des représentants territoriaux de l'État dans la construction d'une culture administrative préfectorale transnationale**

**Gildas TANGUY**

**IEP de Toulouse/LaSSP**

**[gildas.tanguy@sciencespo-toulouse.fr](mailto:gildas.tanguy@sciencespo-toulouse.fr)**

[Version de travail extrêmement provisoire. Ne pas citer sans autorisation de l'auteur SVP]

À première vue, l'Association européenne des représentants territoriaux de l'État (AERTE) est une association qui défend, à l'instar de nombreuses associations professionnelles, la cause de l'institution préfectorale à l'échelle européenne<sup>1</sup>. Les associations ou congrès ont souvent été choisis comme objet d'étude, notamment dans les travaux se concentrant sur la genèse de disciplines scientifiques, courants disciplinaires ou professionnels<sup>2</sup>. Lieu de sociabilité, de mise en forme d'une communauté savante, intellectuelle ou professionnelle, les associations, les institutions et les cercles sont fréquemment étudiés, aux côtés des centres d'enseignement et de recherche, des périodiques ou des comités divers comme les principaux vecteurs de l'institutionnalisation d'une discipline ou d'un corps<sup>3</sup>. « Les associations professionnelles sont un des lieux où se constituent [...] la définition groupe et l'appropriation du capital symbolique qui lui est associé : il s'agit pour leurs animateurs, véritables “entrepreneurs de professionnalisation”,

---

<sup>1</sup> Cette communication – à l'état d'ébauche et donc encore très largement descriptive – s'appuie sur les résultats initiaux d'une enquête encore très largement exploratoire menée au sein de l'AERTE. Elle repose essentiellement sur les premiers dépouillements la littérature grise (documentation administrative, rapports divers, comptes-rendus des débats et des assemblées générales...) et des archives internes de l'Association. Elle devrait se poursuivre plus systématiquement dans les prochains mois à partir notamment d'observations centrées (journées européennes annuelles, réunions de l'Observatoire euro-méditerranéen de l'action territoriale de l'État...) et d'entretiens approfondis avec les principaux acteurs de l'institution.

<sup>2</sup> Voir par exemple, « Les Congrès, lieux de l'échange intellectuel (1850-1914) », *Mil neuf cent. Cahiers Georges Sorel. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 7, 1989 et Christophe Prochasson, *Les années électriques (1880-1910)*, Paris, La découverte, 1991, pp. 223-250. On se reportera en particulier à Éric Brian, « Y a-t-il un objet Congrès ? Le cas du Congrès international de la statistique (1853-1914) », *ibid.*, pp. 9-22. Sur le rôle des associations dans la mise en forme d'une discipline ou d'un corps, voir par exemple, Viviane Claude, « Technique sanitaire et réforme urbaine : l'Association générale des hygiénistes et des techniciens municipaux, 1905-1920 », pp. 269-298 et Rainer Gregarek, « Une législation protectrice : les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs et l'Association pour la lutte contre le chômage, 1889-1914 », pp. 317-333 in Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999.

<sup>3</sup> Cf. Nicole Racine, Michèle Trebitsh (dir.), « Sociabilités intellectuelles. Lieux, milieux, réseaux », *Cahiers de l'IHTP*, n° 20, 1992.

d'imposer une certaine définition de ce qu'est un [administrateur territorial], de mobiliser et de représenter le groupe le plus conforme à cette définition et aux ressources qu'elle présuppose »<sup>4</sup>. L'AERTE, créée en 2000, ne semble pas échapper à cette règle. S'en tenir à cette lecture, aussi juste et pertinente soit-elle, ne dévoile, à mon avis, qu'une définition *a minima* du rôle que cette association joue, à la fois, dans le développement d'une figure européenne du représentant territorial de l'État et dans la mise à l'agenda d'une action publique européenne des territoires. Elle s'apparente davantage à un réseau d'action publique dans la mesure où il est « [...] le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations [et des acteurs] qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts »<sup>5</sup>. C'est d'ailleurs de cette manière que l'institution se définit elle-même :

L'AERTE a pour objectif de permettre aux représentants territoriaux de l'État européens (qu'ils appartiennent ou non à l'Union européenne) d'échanger leur expérience professionnelle. Le réseau qu'elle anime aide à multiplier les contacts entre eux, afin de favoriser une meilleure connaissance réciproque de l'administration territoriale et de la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain. L'Association offre un cadre exceptionnel (et, à cet échelon, unique) de rencontres, d'échanges et de travail en commun, pour de hauts responsables publics que leurs fonctions retiennent généralement à l'intérieur de leur territoire national. [...] L'AERTE vise aussi à favoriser les échanges d'informations et d'expériences entre représentants territoriaux des pays membre pour une meilleure application des politiques et des réglementations européennes sur leurs territoires respectifs. Des échanges de fonctionnaires s'opèrent également entre les pays grâce aux relations directes nouées à cette occasion par les représentants territoriaux, ainsi que des coopérations, jumelages, etc...<sup>6</sup>

Plus précisément, la notion de *communauté épistémique* définie par Peter Hass me semble particulièrement suggestive pour explorer ce que recouvre ce réseau de hauts fonctionnaires territoriaux<sup>7</sup>. « *Les membres d'une communauté épistémique partagent des compréhensions intersubjectives, une manière de connaître et de raisonner, construisent un projet politique fondé sur les mêmes valeurs, partagent les mêmes convictions causales, utilisent les mêmes pratiques discursives et s'engagent dans la même mise en pratique et la même production des informations* »<sup>8</sup>. Au-delà des « écarts institutionnels » parfois importants reconnus par les acteurs eux-mêmes, le réseau s'attache à légitimer et à homogénéiser une figure – le représentant territorial de l'État (RTE) – qui n'a pas de reconnaissance juridico-institutionnelle préalablement et explicitement forgée. Il s'agit donc de prendre au sérieux ce réseau en revenant sur sa genèse et son institutionnalisation. Dans quelle mesure participe-t-il à la formation et à la construction d'un *ethos* préfectoral à l'échelle européenne ? Dans quelle mesure participe-t-il à la mutualisation et à l'europanisation des pratiques de gouvernement des représentants de l'État ? Dans quelle mesure érige-t-il des instruments d'administration communs et exportables ? Dans quelle mesure promeut-il un savoir et des savoir-faire ? Observer cette association européenne à travers le filtre du réseau constitue ainsi une grille d'entrée suggestive pour saisir ce qui se joue par delà les formes de sociabilités corporatives classiques. Ainsi, « ce type d'approche s'attache à l'analyse des modalités de coordination, d'agrégation et de circulation, d'intermédiaires appartenant à des milieux hétérogènes dont les interactions participent à la conceptualisation et à la mise en cohérence d'actions et de significations communes »<sup>9</sup>. Le réseau est ici un outil au service d'un projet – élaborer un espace européen des savoirs

<sup>4</sup> Cf. Frédéric Lebaron, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Paris, Éditions du Seuil, coll. Liber, 2000, p. 29.

<sup>5</sup> Patrick Le Galès, Mark Tahtcher, *Les réseaux de politique publique. Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 14.

<sup>6</sup> Documentation interne [Présentation générale des missions de l'AERTE].

<sup>7</sup> Peter Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 49 (1), pp. 1-35.

<sup>8</sup> *Ibid.*, cité in Patrick Le Galès, Mark Tahtcher, *op.cit.*, p. 183.

administratifs préfectoraux – et d’une cause – rationaliser les pratiques de gouvernement des administrateurs territoriaux –<sup>10</sup>.

J’entends proposer à ce stade encore si balbutiant de l’enquête une approche en trois points : dans un premier temps, je dirai quelques mots de la genèse et de l’institutionnalisation de ce réseau en montrant que l’Association vient d’abord solidifier un réseau déjà existant avant d’en développer un second. J’évoquerai en second lieu le rôle de ce réseau dans la constitution d’une « doctrine de gouvernement » (savoirs diffusés, instruments mobilisés...), et plus largement, d’une figure européenne et labellisée du RTE. Je terminerai en abordant très succinctement l’intérêt heuristique d’une approche en termes de réseau.

### ***Genèse(s) d’un réseau « sans histoire ». La pérennité institutionnelle d’une configuration fortuite***

La naissance de l’AERTE n’obéit pas explicitement à un processus classique de développement associatif : initiative commune de quelques acteurs, premières rencontres informelles autour d’une cause commune, dépôt des statuts, reconnaissance comme acteur pérenne du jeu politique, labellisations diverses... Elle s’inscrit davantage comme l’épicentre d’un réseau qui s’est formé au milieu des années 1990.

1) Première particularité : nous sommes en présence d’un réseau sans réelle historicité. L’AERTE ne s’est pas construite autour d’une cause ou d’un problème public. Ce réseau naît autour d’une configuration fortuite. Avant de devenir en 2000 une association européenne labellisée (statuts, reconnaissance officielle par l’UE...), il se présente comme une rencontre annuelle [« Les Journées européennes des représentants territoriaux de l’État » (JERTE)] autour d’un thème central défini préalablement par un comité de liaison. Les premières journées qui se déroulent à Rome en juillet 1994 sont le fruit d’une « complicité active »<sup>11</sup> entretenue par deux institutions dans deux pays à « forte tradition préfectorale » (Royaume-Uni et Royaume-Uni) : il s’agit de l’Association du corps préfectoral et des Hauts fonctionnaires du ministère de l’Intérieur (ACPHFMI) et de l’École Supérieure du ministère de l’Intérieur en Italie (SSAI).

#### Thèmes développés au cours de ces « Journées européennes » (1994-2011)

Année	Lieu	Thèmes	Représentation et délégués
1994	Rome	Les représentants territoriaux de l’État en Europe	115 délégués représentant 15 pays
1995	Rome	Représentants territoriaux de l’État et pouvoirs locaux	105 délégués/16 pays
1996	Paris	Les représentants de l’État face à la nécessaire adaptation de l’État	200 délégués/19 pays
1997	Rome	L’administration aux niveaux	217 délégués/15 pays

<sup>9</sup> Pierre Lascoumes, « De la “traduction” au “transcodage”. L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique », in Curapp (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 330.

<sup>10</sup> Ce qu’évoque notamment l’Association dans sa présentation : « [L]’AERTE veut contribuer à l’information et à la formation permanente de ces hauts responsables, par une meilleure connaissance mutuelle des cultures administratives par les responsables publics en charge d’une autorité territoriale dans le domaine des affaires intérieures. Elle contribue à la diffusion des meilleures pratiques ». Documentation interne, *op. cit.*

<sup>11</sup> Pour reprendre ici la formule prononcée par l’Administrateur délégué (Thierry Aumonier) de l’AERTE (également Secrétaire permanent des Journées européennes) lors des X<sup>e</sup> Journées européennes en 2003.

		intermédiaires : le défi de la proximité	
1998	Lugo (Royaume-Uni)	Le RTE face aux crises	150 délégués/16 pays
1999	Oulu (Finlande)	Le RTE et les autorités locales élues	97 délégués/17 pays
2000	Strasbourg	Le RTE et l'Europe	121 délégués/17 pays
2001	Rome	Le RTE, « médiateur » entre Europe et collectivités territoriales ?	157 délégués/16 pays
2002	Oslo	Le RTE et la sécurité en période de crise	66 délégués/20 pays
2003	Wroclaw (Pologne)	Le RTE dans l'Europe de demain	98 délégués/22 pays
2004	Munich	Le rôle du RTE dans la gestion des crises de sécurité civile	95 délégués/23 pays
2005	Birmingham	Le rôle du RTE dans la cohésion sociale	102 délégués/25 pays
2006	Paris	Le RTE dans la gestion de l'espace rural	155 délégués/27 pays
2007	Castille et Leon	La sécurité, le citoyen et le RTE	99 délégués/23 pays
2008	Venise	Le rôle du RTE dans l'intégration européenne	-
2009	Stockholm	L'eau : le RTE face à la réglementation européenne et les législations nationales	-
2010	Lausanne	Le RTE face à la crise économique et financière : bilan et leçons.	-
2011	Budapest	La place du RTE dans les relations entre pouvoir central et collectivités territoriales	-

Si les « Journées européennes des RTE » ont pu davantage constituer – à leur lancement – un lieu « d'échange des bonnes pratiques », elles se sont rapidement imposées comme un réseau d'action publique. Pour trois raisons majeures au moins : d'une part, elles se sont institutionnalisées autour d'un secrétariat permanent et d'un Comité de liaison<sup>12</sup> qui constituent les organes moteurs et centraux du réseau. D'autre part, elles mettent en relation sous le label et l'acronyme « RTE » des acteurs administratifs et institutionnels hétérogènes. Ainsi les « Journées européennes rassemblent des responsables publics dont la [seule] fonction commune est de représenter leur Gouvernement et de veiller à l'application des lois sur une portion du territoire de leur pays, même si leurs délégations de pouvoirs peuvent être différentes : les uns représentent l'État central, d'autres un État décentralisé »<sup>13</sup>. Enfin, elles sont organisées autour d'une programmation qui vise à discuter de pratiques et de savoirs *a priori* unifiés. J'entends ici que les échanges s'attachent *a minima* à homogénéiser des cadres conceptuels d'action publique hétérogènes.

<sup>12</sup> Ce Comité de liaison se réunit trois fois par an avec des délégations restreintes. Il définit les thèmes retenus et prépare la programmation des rencontres.

<sup>13</sup> Documentation interne AERTE.

2) Deuxième particularité : l'AERTE est créée en 2000 pour donner une existence juridique et institutionnelle à ce réseau. La création de l'association vient en quelque sorte solidifier et donner corps à ce réseau en s'appuyant notamment sur des institutions partenaires. Elle constitue une étape décisive dans le processus de construction d'une figure : celle du représentant territorial de l'État. Trois remarques ici : a) cette entreprise de légitimation se traduit d'abord par un travail de codification et d'institutionnalisation (cf. *infra*). b) Le conseil d'administration<sup>14</sup> se veut une illustration et une application quasi-méthodique de ce travail. Il regroupe 15 nationalités différentes – et donc autant de hauts fonctionnaires territoriaux (gouverneur de province, président de district, commissaire de la Reine, préfet de canton, secrétaire de région, commissaire de district, gouverneur civil...) – réunies sous le même totem institutionnel<sup>15</sup>. c) L'AERTE se situe elle-même au centre d'un réseau d'acteurs institutionnels : il s'agit de quatre lieux symboliques de sélection et/ou formation des RTE : la SSAI (Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno) en Italie, l'ENA en France, l'IDHEAP (Institut des Hautes Études en Administration en Suisse) et l'UWE (University of the West England) au Royaume-Uni.

3) Troisième particularité : un réseau secondaire, « L'Observatoire euro-méditerranéen de l'action territoriale de l'État » naît en 2008. Il n'est pas seulement un prolongement des JERTE. Il a, en effet, une vocation encore plus internationale puisqu'il s'élargit aux États de la rive méditerranéenne. Il se réunit annuellement autour de thèmes permettant ainsi « de mieux comprendre comment fonctionne la coopération entre acteurs publics et privés dans le développement territorial. Il étudie le rôle des RTE dans cette coopération. Il associe des élus territoriaux, des dirigeants d'administration centrale, des universitaires et des experts »<sup>16</sup>. Notons enfin que ce « réseau secondaire » se développe sous la bannière d'un autre institution-réseau : l'OCDE<sup>17</sup>.

#### Thèmes développés par l'Observatoire euro-méditerranéen (2008-2011)

Année	Lieu	Thème(s)
2008	Paris/Dijon	Le métier de représentant territorial : quelles évolutions ? – Les relations entre RTE et agences : quelle nouvelle gouvernance ?
2009	Louvain	Le RTE et le fait régional.
2011	Marrakech	Le RTE et le développement durable urbain.

#### ***L'AERTE : un réseau producteur de normes et de savoirs***

<sup>14</sup> CA 2011.

<sup>15</sup> L'approfondissement de l'enquête visera notamment à mener une analyse biographique exhaustive des membres du CA (formations, carrières, parcours, intégration de l'AERTE) pour saisir beaucoup plus finement les intérêts communs de tous ces acteurs.

<sup>16</sup> Documentation interne de l'AERTE. Bien au-delà de ce discours d'affichage, l'enquête devra bien entendu se pencher sur les acteurs de ce « réseau secondaire ».

<sup>17</sup> Là aussi, il faudra déterminer précisément quel rôle joue cette célèbre institution partenaire dans ce réseau.

L'AERTE poursuit principalement un double objectif : revendiquer, faire exister et labelliser une figure – celle du RTE – d'une part ; produire un corpus de connaissances, de doctrine et de savoirs gouvernementaux d'autre part.

### 1) *Un réseau pour labelliser une figure et défendre une fonction*

Les thématiques et discours produits par l'association ont un objet commun : défendre la cause du RTE. Pour le dire très vite, l'AERTE diffuse un langage qui promeut le rôle nécessaire du RTE dans l'organisation territoriale et dans la coordination de l'action publique (cf. notamment les thématiques développées lors des JERTE)<sup>18</sup>. Plus spécifiquement, et c'est sans doute là la force du réseau, l'AERTE constitue une veille institutionnelle particulièrement attentive aux réformes de l'État (RGPP, décentralisation...)<sup>19</sup>. On peut déjà dire à ce stade précaire de l'enquête que l'AERTE s'appuie sur de puissants relais politiques et administratifs (cf. rôle de lobbying à analyser à travers la position des acteurs du réseau) qui lui permettent de promouvoir l'importance stratégique du RTE (préfets, directeurs d'administration centrale, députés, ministres...).

### 2) *Un réseau producteur de savoirs de gouvernement*

Les rencontres organisées et les lieux d'échange ne sont pas simplement le témoignage d'une convivialité partagée. Ils sont aussi et surtout des moments (c'est ici encore une hypothèse de recherche à étayer par des observations *in situ*) d'intense circulation des savoirs administratifs. Ce que prétend déjà affirmer l'association : « l'AERTE veut contribuer à la formation commune et permanente de ces hauts responsables, par une meilleure connaissance mutuelle des cultures administratives par les responsables publics en charge d'une autorité territoriale dans le domaine des affaires intérieures. Elle contribue à la diffusion de meilleures pratiques au regard du droit communautaire »<sup>20</sup>. Cette circulation des savoirs administratifs repose également sur des échanges réguliers entre les acteurs du réseau : visites bilatérales et multilatérales, échanges de documentation...

On peut ici évoquer deux exemples qui semblent *a priori* donner un certain poids à cette hypothèse : la rédaction d'un lexique et l'introduction de « fiches pays » à l'attention de tous les membres du réseau.

- a) Le lexique « réalisé [dans une dizaine de langues] avec la collaboration de la Commission européenne » a ainsi pour objet « d'établir une correspondance multilinguistique entre les termes utilisés dans le domaine de l'administration territoriale »<sup>21</sup>.
- b) Le développement de « fiches pays »<sup>22</sup> constitue symbole encore plus manifeste de la volonté de l'AERTE de diffuser de la connaissance juridique et administrative. Ces « fiches pays » constituent des « monographies consacrées à l'organisation territoriale de chacun des pays

<sup>18</sup> Il faudrait ici aussi analyser tout cela avec plus de précisions.

<sup>19</sup> Voici, par exemple, ce qu'on peut lire dans la documentation interne de l'AERTE : « Les RTE sont naturellement touchés dans de nombreux pays par la volonté d'économiser les crédits publics, mais à l'exception de la Grande-Bretagne, aucun pays ne paraît avoir envisagé de supprimer les RTE au nom d'une politique budgétaire restrictive. L'AERTE se montrera néanmoins très attentive aux contenus des réformes engagées ».

<sup>20</sup> Documentation interne.

<sup>21</sup> Documentation interne.

<sup>22</sup> Elle se présente sous la forme de 40 questions précises et techniques sur le rôle, le métier, les attributions et les pratiques administratives des RTE. Elles comprennent cinq domaines : le contexte institutionnel, le statut du RTE, ses moyens, son domaine de compétences et ses pouvoirs, l'actualité à signaler.

membres, qui décrivent l'organisation territoriale de l'Etat du point de vue de la déconcentration. [...]Elles constituent un enjeu majeur, non seulement pour l'information réciproque des membres de l'AERTE [...] et pour la promotion de la fonction de représentant territorial de l'Etat »<sup>23</sup>. « Pour l'Association, ce travail permet une meilleure connaissance réciproque des divers pays, facilite la détermination de thèmes d'intérêt commun pour ses travaux et débats et favorise une meilleure connaissance de la fonction de représentant territorial de l'État »<sup>24</sup>.

### ***Analyser un « corps » de la haute fonction publique : les atouts heuristiques d'une analyse à travers l'objet réseau***

Je voudrais ici évoquer trois pistes. Très souvent, les corps de la haute fonction publique sont analysés dans leur contexte institutionnel ou dans le cadre d'une analyse comparée entre deux traditions administratives bien distinctes. Ce type de démarche – oh combien légitime – laisse pourtant dans l'ombre toute la question des interactions entre des acteurs que tout oppose *a priori* (histoire administrative, rôles, configurations institutionnelles, formations, statuts, carrières...). L'analyse en terme de réseau – dès lors qu'elle est possible et pertinente<sup>25</sup> – permet justement de saisir autrement les logiques de l'action publique en focalisant davantage l'analyse sur la dimension horizontale de la production administrative. En l'espèce, il s'agit de comprendre comme l'AERTE réussit à construire et à institutionnaliser une figure administrative – le RTE – sans histoire, devenant en près de vingt ans un interlocuteur majeur des pouvoirs publics européens dans la définition des politiques territoriales européennes.

L'analyse en terme de réseau permet aussi de porter une attention particulière aux logiques de circulations des savoirs administratifs et plus largement, des modèles institutionnels. Il convient bien sûr d'être particulièrement attentif à l'organisation interne du réseau (fonctionnement, logiques de domination et de pouvoir à l'intérieur du réseau...) pour saisir ce que le réseau entend promouvoir et légitimer dans l'espace public. Dans le cadre de notre enquête préliminaire, on peut ainsi faire remarquer que l'AERTE définit la fonction de RTE autour de trois leviers principaux : la cohésion sociale, le développement économique territorial et la sécurité<sup>26</sup>.

Enfin, l'objet réseau permet de se défaire d'une analyse qui survalorise l'État et les institutions politiques dans la conduite et la définition de l'action publique en portant un regard accru sur les formes alternatives de l'action publique. Si l'AERTE est un réseau qui cherche à produire de la décision publique à côté des États, elle ne se situe pourtant pas en dehors des États pour une simple et bonne raison : les acteurs qui la composent sont, pour une très large part, de grands commis de l'État.

---

<sup>23</sup> Documentation interne. Compte-rendu d'une réunion préparatoire [10 janvier 2011].

<sup>24</sup> Documentation interne.

<sup>25</sup> L'écueil principal consiste à mon avis à faire du réseau une simple parabole ou métaphore. Le réseau implique l'existence d'une véritable structure sociale objectivée et objectivable, à la fois par le chercheur et par les acteurs qui l'animent. En un mot, on ne démasque pas un réseau.

<sup>26</sup> On retrouve ici le rôle, par exemple, le poids de l'Italie et de la France dans l'animation et le développement de ce réseau.