

# ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE

SALON DES THESES 2007

## – DESCRIPTIF DE LA THESE –

Isabelle BRUNO

---

**> Auteur**

Isabelle BRUNO

**> Titre**

Déchiffrer l'« Europe compétitive » : Etude du *benchmarking* comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne

**> Directeur**

Christian LEQUESNE

**> Date de soutenance**

12 décembre 2006

**> Jury**

- Alain DESROSIERES, directeur d'étude honoraire INSEE, Centre Alexandre Koyré d'histoire des sciences et des techniques/EHESS/CNRS

- Janine GOETSCHY, chargée de recherche CNRS, IDHE Nanterre/Université Paris X, Institut d'Etudes Européennes/Université Libre de Bruxelles

- Olivier IHL, professeur agrégé des Universités en science politique, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (*rapporteur*)

- Pierre LASCOUMES, directeur de recherche CNRS, CEVIPOF/Institut d'Etudes Politiques de Paris (*président*)

- Albert OGIEN, directeur de recherche CNRS, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux/EHESS (*rapporteur*)

**> Mention**

Très honorable avec les félicitations (conformément à l'arrêté du 7 août 2006).

**> Résumé (court)**

Cette thèse étudie les implications politiques du *benchmarking* comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie européenne de Lisbonne. Elle examine en quoi cette pratique manifeste la transition d'une intégration par le droit vers une européanisation par le chiffre.

Une première partie retrace la généalogie des usages du *benchmarking*, mis au point dans l'industrie japonaise puis discipliné aux Etats-Unis comme outil de gestion par objectifs. Promue dans les administrations étatiques par le *New Public Management*, cette technique de pilotage et de contrôle à distance s'est propagée au sein de l'Union par l'entremise de la DG Industrie et de l'ERT. En mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement en ont fait la pièce maîtresse d'un

programme décennal visant à ce que l'Union devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Pivotal de la « Méthode Ouverte de Coordination », elle consiste en un exercice d'étalonnage des performances nationales, qui s'appuie sur des indicateurs statistiques, des tableaux de bord et des classements. Sa médiation dans les relations entre gouvernants est censée susciter une émulation qui les incite à aménager un « environnement » propice aux activités entrepreneuriales.

Afin d'en préciser les effets sur la forme et le sens de l'Europe en construction, la seconde partie présente deux expériences de *benchmarking* : l'une atteste la force de ce levier pour réaliser un « Espace Européen de la Recherche » sur le modèle d'un marché compétitif ; l'autre révèle son caractère faillible et résistant s'agissant d'organiser la lutte contre l'exclusion dans un souci de cohésion sociale.

## > Résumé (long)

Cette thèse étudie les implications politiques du *benchmarking* comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie européenne de Lisbonne. Elle rejette le postulat de neutralité des moyens vis-à-vis des fins, pour considérer les effets de codification et de prescription produits par la pratique du *benchmarking*, c'est-à-dire la manière dont elle informe les gouvernants sur ce qui est à savoir et sur ce qui est à faire.

Une première partie retrace la généalogie des usages du *benchmarking*, mis au point dans l'industrie japonaise dans les années 1950, puis discipliné aux Etats-Unis à la fin des années 1980 comme outil de gestion par objectifs. La technique de l'étalonnage – également diffusée sous l'appellation d'évaluation comparative, de parangonnage ou de *yardstick competition* – est passée dans la mouvance du *New Public Management*, qui l'a promue comme un outil de pilotage et de contrôle à distance généralisable à toutes les formes d'organisation : PME ou multinationale, municipalité, Etat ou encore instance intergouvernementale. A partir du milieu des années 1990, elle s'est propagée au sein de l'Union par l'entremise de la DG Industrie et de l'ERT. En mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en sommet à Lisbonne en ont fait la pièce maîtresse d'un programme décennal visant à ce que l'Union devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Quoiqu'il n'ait pas fait les gros titres dans la presse et demeure inconnu du grand public, ce Conseil européen extraordinaire marque un tournant dans l'histoire de la construction communautaire. Il a rompu avec la méthode traditionnelle qui avait découplé les questions économiques et sociales pour bâtir le Marché unique. *A contrario*, il s'est proposé de les rassembler dans un même objectif décennal et de les traiter selon une même méthode : la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Dans un contexte porteur de consensus, celui de la « nouvelle économie » et de la « vague rose », la Présidence portugaise a tenté de remédier aux conflits et aux blocages inhérents à la coopération interétatique, en la soumettant à la discipline et à la temporalité managériales. La MOC est donc destinée aux terrains sur lesquels les Etats membres exercent toujours leur pouvoir souverain. Tout en observant scrupuleusement la règle de la subsidiarité et en tenant compte des spécificités nationales, son appareillage gestionnaire est censé stimuler leur volonté de progresser vers les objectifs convenus avec leurs pairs, d'où l'utilité de *benchmarks* comme aiguillons. L'idée est que l'émulation ainsi suscitée nourrisse un mécanisme d'« apprentissage mutuel » et façonne l'Union à l'image d'une « organisation apprenante ».

En théorie, la MOC prescrit un cycle complet de *benchmarking*, d'une durée d'un ou deux ans, à réitérer tout au long de la décennie : repérage des points faibles ; identification des « meilleures pratiques » ; mesure des écarts de performance ; projection d'objectifs quantifiés ; classement et publicité des scores nationaux ; élaboration de plans d'action ; suivi régulier des progrès accomplis ; recalibrage des grilles d'indicateurs et repositionnement des Etats membres

les uns par rapport aux autres, et de l'Union relativement aux deux autres pôles de la Triade. En pratique, le cycle est plus ou moins lacunaire suivant son champ d'application. Mais dans tous les cas, il laisse des traces qui influent sur le travail gouvernemental et administratif à l'échelon national : des engagements pris au sommet de l'Etat et des échéances à moyen terme, non indexées sur le calendrier électoral ; des indicateurs et des priorités chiffrées disposant les dirigeants à comparer leurs politiques aux initiatives de leurs homologues, et à s'intéresser à leur impact en termes de compétitivité. L'inscription de ces impératifs communs et de ces statistiques comparables, dans des rapports individuels et conjoints, autorise une surveillance multilatérale des efforts entrepris par chacun.

Déchiffrer l'« Europe compétitive » consiste à discerner comment la stratégie de Lisbonne réalise en pratique son projet politique – non pas d'en juger le réalisme, ni d'en évaluer l'état d'avancement, mais de comprendre l'incidence d'un objectif indéfini de compétitivité sur les activités gouvernementales. Aussi avons-nous étudié comment les politiques publiques sont orientées vers cet objectif par des discours programmatiques et des exercices de quantification, qui rationalisent leur conduite sans harmoniser leur contenu. Ce dispositif de calcul met en présence les pays dans un espace de commune mesure, où leurs ressources territoriales, humaines et institutionnelles sont traduites en chiffres et confrontées par des opérations d'étalonnage. La médiation du *benchmarking* transforme ainsi les rapports de force typiques des relations entre Etats souverains, en rapports de raison s'inspirant d'une méthode gestionnaire. Elle les associe par des liens de compétition qui édifient l'Union sur le modèle d'une organisation compétitive. Ce faisant, elle manifeste la transition d'une intégration par le droit vers une européanisation par le chiffre. Toutefois, son action de mise en nombre et de mise en comparaison rencontre des résistances dans les univers sociaux encore rétifs à la gouvernementalité libérale. En s'avérant réfractaire au réductionnisme économique, leur régime de singularité dément les prétentions à l'universalité de la discipline managériale.

Afin de préciser les effets du *benchmarking* sur la forme et le sens de l'Europe en construction, la seconde partie présente deux expériences de *benchmarking* qui mettent à l'épreuve les prétentions à l'universalité de la technologie managériale.

Le premier cas porte sur l'Espace Européen de la Recherche (EER) et étaye l'hypothèse selon laquelle le *benchmarking* n'est pas tant un outil de compétitivité qu'un moyen d'approfondir la collaboration intergouvernementale sur le mode managérial de la « co-opétition ». Il ne vise pas directement à améliorer les résultats économiques de ces utilisateurs, mais à ordonner leur organisation autour d'un principe concurrentiel réputé le plus efficace. Projet phare de la stratégie de Lisbonne, la construction d'un « marché commun de la recherche et de l'innovation » est censée ériger le pilier central d'une « économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Dans cette perspective, l'étalonnage des performances scientifiques et technologiques (S&T) a servi à orienter les politiques nationales vers un but partagé, celui d'augmenter les ressources financières et humaines de la Recherche et du Développement Technologique (RDT) au sein de l'Union. A cette fin, un effort conjoint d'investissement en matière de R&D est exigé de la part des Etats membres, et mesuré à l'aune des étalons américain et japonais. L'objectif dit des « 3% » en est le *benchmark* emblématique : il fait référence au niveau d'investissement (1% de dépenses publiques et 2% de dépenses privées par rapport au PNB) que les Européens s'évertuent à atteindre pour rattraper leurs principaux concurrents. Une fois la cible fixée par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en sommet, les dirigeants nationaux doivent se montrer à la hauteur de leurs pairs.

L'exploitation de ce terrain révèle tout particulièrement les enjeux normatifs et institutionnels de la standardisation des indicateurs S&T, qui concernent non seulement le système statistique européen, c'est-à-dire Eurostat et les offices nationaux, mais aussi et par voie de conséquence, les appareils étatiques. Nous avons précédemment insisté sur le fait que

L'« information statistique est un des langages grâce auxquels les acteurs sociaux peuvent se coordonner » (A. Desrosières). Dès lors que son objectivité est validée par les experts statisticiens et sanctionnée les autorités politiques, elle peut être reconnue comme juste et légitime, et mobilisée pour trouver un accord. « Cet accord suppose souvent des compromis entre des systèmes de justification et des biens communs radicalement hétérogènes, sinon incommensurables ». Dans le cadre des politiques de recherche, ces compromis ont été conclus à l'issue d'un cycle de *benchmarking*, au cours duquel les données et les indicateurs S&T ont été consolidés par des échanges itératifs entre acteurs nationaux et communautaires. C'est en rendant incontestables les chiffres et les classements publiés que la Commission a fait accepter aux gouvernements l'application de la MOC dans un secteur-clé de la puissance étatique.

Si les indicateurs S&T préexistaient au lancement d'un étalonnage intergouvernemental en ce domaine, l'harmonisation statistique dans la sphère des politiques sociales est un champ encore très largement en friche. Par contraste avec l'EER, la collecte des données pour élaborer une série d'indicateurs pertinents et comparables n'en est qu'à ses prémices. Le « contexte d'importation » semble moins propice au maniement du *benchmarking* qu'il soumet à une sévère mise à l'épreuve. La chaîne de traduction est d'autant plus longue à boucler que les responsables de la « lutte contre l'exclusion sociale » manifeste une résistance à la quantification lorsqu'il s'agit d'évaluer la pauvreté ou la cohésion d'un pays. Aussi le cas de la MOC Inclusion vient-il nuancer, voire démentir, l'idée selon laquelle le *benchmarking* serait réglé d'avance pour être automatiquement adopté et immédiatement opérationnel. Il met en évidence les rapports de force qui travaillent à la définition d'une « commune mesure ». Les discussions autour des besoins statistiques créés par l'instauration d'un étalonnage des systèmes nationaux de protection sociale, décèlent en effet les enjeux de pouvoir qui restent dans l'ombre du consensus affiché par le Conseil européen.

Les réticences politiques à « moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un Etat social actif », selon les conclusions du sommet de Lisbonne, s'expriment dans les blocages d'ordre technique qui enrayent le mécanisme de la MOC dite « Inc. ». Ceux-ci sont révélateurs de la difficulté à saper le principe d'incommensurabilité pour lui substituer des relations d'équivalence et des catégories génériques, à partir desquelles il serait possible de calculer les performances relatives des marchés du travail et des « populations actives » de l'Union. Les disputes politiques et les controverses techniques au sujet de l'opportunité et de la faisabilité du *benchmarking* opposent deux visions du monde sur un destin commun. La « société du travail » programmée à Lisbonne ne se confond pas avec l'« Europe sociale », telle qu'elle a pu être envisagée par le « peuple de gauche », à savoir comme l'héritière des systèmes de solidarité et des politiques d'émancipation développés au cours du siècle passé. En contrepoint de la compétitivité économique, la stratégie de Lisbonne a certes posé l'objectif de cohésion sociale, mais leur agencement dépend de la logique instrumentale qui sous-tend son exécution. Employer le *benchmarking* n'est pas neutre à cet égard. L'examen de son usage empirique peut nous aider à discerner comment les régimes nationaux d'« Etat providence » sont désingularisés et associés à l'édification d'une « Europe compétitive ».