



HAL
open science

Les policy transfers studies : analyse critique et perspectives

Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger

► **To cite this version:**

Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger. Les policy transfers studies : analyse critique et perspectives. Critique Internationale, 2010, 48, pp.9-24. halshs-00657982

HAL Id: halshs-00657982

<https://shs.hal.science/halshs-00657982>

Submitted on 9 Jan 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ARTICLE INTRODUCTIF DU DOSSIER
« LES POLICY TRANSFERS EN QUESTION »,
Critique internationale, 48, 2010.

NB : il s'agit d'une version avant mise en page de l'éditeur et avant correction des épreuves. Pour citation, merci de se reporter à la version définitive de l'article, publiée dans *Critique internationale*, 48, 2010 et consultable à l'adresse suivante : http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=CRII_048_0009

« Les 'policy transfer studies'
Analyse critique et perspectives »
In Critique internationale, 48, 2010, p.9-24.

A une époque marquée par la mondialisation et l'interdépendance accrue des systèmes politiques, économiques et sociaux nationaux et supranationaux, la question de l'importation et de l'exportation de modèles se pose de manière accrue et va de pair avec la montée en puissance du thème des transferts dans la littérature scientifique¹. En histoire, en sociologie, en science politique, des problématiques disparates, appuyées sur des ancrages théoriques eux-mêmes diversifiés, s'attachent à analyser la circulation de normes, d'institutions, de pratiques et de façons de faire dans des espaces culturels et historiques variés, la constitution d'élites transnationales, l'émergence de structures inter ou transnationales susceptibles de favoriser la circulation d'idées, de modèles². Ces interrogations ne sont pas nouvelles – les réflexions en termes de diffusion se développent dès le début du XXe siècle - mais elles ont gagné une audience considérable, compte tenu notamment des transformations mêmes des objets de recherche, de plus en plus internationalisés, imbriquant une pluralité d'échelles³.

Au sein de la science politique, ce sont différents courants qui convergent – parfois sans le savoir – dans l'intérêt qu'ils portent à la question de la circulation des normes et modèles politiques et administratifs. En analyse des politiques publiques, en relations internationales, en politique comparée en effet, les analyses en termes de *policy diffusion* se développent

¹ Les auteurs tiennent à remercier les coordonnateurs du numéro pour leurs relectures attentives et constructives de cet article.

² Voir, par exemple en histoire, Pierre-Yves Saunier, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 57, 2004, p.110-126.

³ Michael Werner et Béatrice Zimmermann, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, sciences sociales*, 58, 1, 2003, p.7-36. Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55, 1, 2005, p.113-132.

considérablement depuis une dizaine d'années⁴. Face à ce bouillonnement, et pour tenter d'y mettre de l'ordre, différents auteurs⁵ ont entrepris des états de l'art qui visent à rendre intelligible et à organiser ce corpus de connaissances qui reste cloisonné.

Le présent article s'inscrit dans cette même perspective au sens où il propose de faire le point sur les différents espaces théoriques ou thématiques constitutifs de ce que l'on appelle actuellement de façon générique les *policy transfer studies*. Reprenant une typologie déjà établie⁶, il souligne ce que ces travaux ont apporté à la connaissance des mécanismes de fabrication de l'action publique mais aussi ce qu'ils ont laissé de côté – leurs angles morts et points aveugles. Est défendue l'idée que les approches multiples et kaléidoscopiques des transferts buttent sur différentes limites que nous voudrions relever ici (1). Deux directions semblent particulièrement fructueuses pour tenter d'aller plus loin, à savoir le focus sur les problématiques centrées sur les instruments et modalités d'élaboration des politiques publiques d'une part, et sur les approches inspirées de la sociologie des sciences et des techniques d'autre part (2). Dans ce même esprit, les cinq articles de ce dossier témoignent du souci de développer des analyses qui prennent en compte les *policy transfers* tout en restaurant la complexité des mécanismes et processus empiriques par lesquels ils prennent corps.

I. Les transferts, au carrefour de plusieurs courants de recherche

Les études rassemblées sous le vocable générique de *policy transfer studies*, peuvent être apparentées en cinq groupes qui se distinguent par des orientations thématiques ou théoriques particulières : la sociologie de la diffusion, le courant dit de l'institutionnalisme sociologique, la sociologie critique, les travaux sur l'europanisation et, enfin ceux sur l'apprentissage. Ces différents sous-ensembles – sans être homogènes – ont nourri chacun à leur façon la problématique des *policy transfers*.

1. La sociologie de la diffusion : une approche exogène, interpersonnelle et séquentielle du changement

La sociologie de la diffusion est née et s'est développée dès le début du XXe siècle à travers de nombreuses études monographiques dont l'objectif était de comprendre les raisons et mécanismes pouvant expliquer le succès de certaines innovations⁷. Les études sociologiques en termes de diffusion analysent « le processus par lequel une information vraie ou fausse

⁴ Cette notion est proposée par certains auteurs pour englober tout type de transfert. Craig Volden and Charles Shipan, "The Mechanisms of Policy Diffusion," *American Journal of Political Science*, 52(4), 2008, p.840-857.

⁵ Voir en particulier Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts institutionnels de politique publique. Un état de l'art », *Questions de recherche*, 27, 2008, <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm> ; Franck Dobbin, Beth Simmons et Geoffrey Garrett, « The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning ? », *The Annual Review of Sociology*, 33, 2007, p.449-472 ; Mark Evans, "Understanding Policy Transfer" in Mark Evans (eds.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.9-43 ; Colin J. Bennett, « What is Policy Convergence and What Causes it? », *British Journal of Political Science*, 21(2), 1991, p. 215-233. Erin Graham, Craig Volden et Charles R. Shipan, « The diffusion of Policy Diffusion », Papier présenté pour le Congrès annuel de l'American Political Science Association, Boston, August 27-31, 2008 ; David Marsh et J.C. Sharman, « Policy Diffusion and Policy Transfer », *Policy Studies*, 2009 30(3), p.269-288.

⁶ Voir Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *op.cit.*, p. 60-61.

⁷ Everett Rogers, *The Diffusion of Innovations*, 1^{ère} publication 1964.

[...], une opinion, une attitude ou une pratique [...] se répandent dans une population donnée »⁸. Qu'elles concernent le développement du moulin à eau au Moyen-âge⁹ ou l'adoption de nouveaux médicaments dans le milieu médical¹⁰, ces études s'attachent à décrire pourquoi et comment des innovations sont adoptées par de nouveaux individus, consommateurs..., quels sont les critères pertinents pour expliquer la fortune ou l'infortune d'une idée, mais aussi quelles étapes jalonnent les processus de généralisation.

Or, si la sociologie de la diffusion a permis de mieux connaître les mécanismes et séquences par lesquels passent les processus d'adoption ou de rejet d'une innovation, de nombreux reproches lui ont toutefois été adressés¹¹. Le caractère parfois excessivement mécaniciste de certaines analyses a été souligné par bon nombre d'auteurs. De plus, il a été reproché à ces approches de rester en extériorité vis-à-vis du processus d'innovation, au sens où elles ne s'intéressent pas aux interactions in the *making* et à la façon dont les acteurs négocient entre eux et avec leur environnement leur rapport à l'innovation. Le caractère pro-technologie de cette approche a également été pointé du doigt. Enfin, une des critiques les plus fortes concerne l'importance trop grande accordée aux dynamiques interpersonnelles (via les mécanismes d'influence) et donc individuelles dans l'explication de la propagation de l'innovation. L'entreprise théorique des auteurs de l'institutionnalisme sociologique se présente d'ailleurs explicitement comme l'expression d'une volonté de dépassement de cette sociologie par une revalorisation des dimensions institutionnelles du changement¹².

2. L'institutionnalisme sociologique : une approche peu historicisée, un environnement surdéterminant

Pour le courant de l'institutionnalisme sociologique, le changement repose fondamentalement sur le besoin de légitimation des acteurs. Ceux-ci s'alignent, plus ou moins volontairement, sur des formes de représentations partagées et des cadres cognitifs dominants dans l'environnement international à un moment donné. En ce sens, les individus et acteurs sont présents, mais ni sous la forme de l'individu considéré dans ses relations interpersonnelles avec d'autres individus ni sous celle de l'acteur rationnel. L'institutionnalisme sociologique conceptualise les transferts comme le résultat d'un désir de légitimation des acteurs. Cette perspective met en avant la manière dont une action est structurée et un ordre est rendu possible par un système partagé de règles qui, aussi bien, contraignent et rendent possible les capacités des agents à agir.¹³

⁸ Article « Diffusion » in Raymond Boudon et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Puf, 2004 (3^e éd.), p.180.

⁹ Marc Bloch, « Réflexions sur l'histoire des techniques », *Annales d'histoire économique et sociale*, 38, 1935.

¹⁰ J.S. Coleman, E. Katz et H. Menzel, *Medical innovation. A diffusion study*, New York, Bobbs-Merrill, 1966.

¹¹ Nous n'évoquons ici que les critiques qui nous intéressent directement. Pour d'autres critiques, voir Philippe Breton et Serge Proulx, *L'explosion de la communication. Introduction aux théories et aux pratiques de la communication*, Paris, La Découverte, 2002, p.263-264.

¹² David Strang, John W. Meyer, « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, 22, 4, 1993, p.487-511.

¹³ Paul J. DiMaggio et Walter Powell, "Introduction", dans Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p.1-38. J.W. Meyer et B. Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", dans Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p.41-62.

Contrairement aux autres approches du transfert, ce n'est pas la densité d'échanges entre les acteurs qui permet d'émettre l'hypothèse d'une probabilité accrue du transfert¹⁴, mais l'existence de pressions institutionnelles ou culturelles. Ces pressions ne mènent pas à des institutions plus 'efficaces' mais seulement plus similaires. C'est ce que le concept d'isomorphisme permet de penser dans la mesure où il désigne un processus de changement qui intervient sous contrainte de légitimation et qui incite une institution à ressembler à une autre, en raison de la similarité de leur environnement.

Un des points forts de l'institutionnalisme sociologique est de permettre de dépasser le critère de l'agent économiquement rationnel – possédant toutes les informations nécessaires pour juger de la meilleure stratégie à suivre – et de mettre en exergue les mécanismes indirects qui s'exercent sur les acteurs et qui peuvent les amener à mettre de fait leurs comportements en adéquation avec l'environnement qui est le leur. Par contre, compte tenu du caractère trop générique de la notion d'« environnement » notamment, cette approche ne permet pas de comprendre et d'expliquer comment, dans un même pays, voire une même région, des services publics se transforment en adoptant des organisations du travail différentes, comme l'article de Murielle Coeurdray et Thomas Blanchet dans ce dossier le montre à partir du cas de l'Allemagne réunifiée. Le concept de légitimation est une explication riche, mais qui n'explique pas tout à fait les raisons pour lesquelles un registre de légitimation est préféré à un autre. La compréhension des spécificités, cas particuliers reste un angle mort de cette approche.

3. La sociologie critique : les transferts comme enjeux de pouvoirs et rapports de force entre acteurs des pays exportateurs et importateurs

Le paradigme de la sociologie critique a nourri bien des problématiques sociologiques pendant ces trente dernières années. La question des transferts n'y fait pas exception. Des auteurs comme Bryan Garth et Yves Dezalay¹⁵ ont ainsi appliqué une grille d'analyse structurale à la compréhension des processus d'import-export de savoirs de gouvernement entre différents pays de la planète et en particulier des Etats-Unis vers les pays d'Amérique latine. Ils ont montré que les processus de transferts de normes et de modèles juridiques et politiques sont en fait dépendants des stratégies et des rapports de force déployés par les acteurs nationaux – dans les pays exportateurs comme les Etats-Unis et dans les pays importateurs comme ceux d'Amérique latine.

L'intérêt de cette approche, pour ce qui est de la compréhension des mécanismes de transfert, est claire : l'accent est délibérément placé sur les capacités différentielles de certains acteurs, groupes d'acteurs et organisations à promouvoir leurs idées et intérêts ce qu'illustre fort bien l'article d'Amin Allal à propos des cas tunisien et marocain dans ce dossier. Les stratégies et alliances sont analysées très finement et livrent une vision détaillée de la façon dont des groupes déplacent leurs concurrences et compétitions nationales sur l'espace international pour y défendre une certaine vision du monde et certains principes juridiques et politiques comme la règle de droit et le système de *common law*.

¹⁴ Une des hypothèses de Simon Bulmer et Stephen Padgett, "Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective", *British Journal of Political Science*, 2004, 35, p.103-126.

¹⁵ Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002 ; Yves Dezalay, Bryant G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais : La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, col. Liber, 2002.

En revanche, à l'instar de l'ensemble des travaux qui relèvent de la sociologie structuraliste de Pierre Bourdieu, le reproche peut être fait de ne pas laisser assez la place pour la prise en compte des multiples espaces de jeu qui permettent aux acteurs de sélectionner ce qui est transféré et d'en faire des usages originaux, et en tout cas non réductibles à un mono-usage. Les notions de champ et d'habitus telles que formalisées dans la lignée de P. Bourdieu ne permettent guère de prendre en compte les capacités d'apprentissage de nouveaux modèles au cours des processus de transferts.

4. Les études sur l'eupéanisation : la survalorisation de l'UE dans les changements institutionnels

La problématique des transferts de politiques publiques a été abondamment alimentée par les analyses sur l'intégration européenne développées au début des années 2000. Les travaux en termes d'eupéanisation s'interrogent sur le changement politique, institutionnel et cognitif des systèmes nationaux, induits par les processus de l'intégration européenne. Dans un premier temps, ces études se sont développées à partir du postulat implicite d'une plus grande convergence sinon des systèmes politiques, du moins des politiques publiques nationales en Europe. Mais face à la persistance de divergences au niveau national et au caractère quasi-normatif de ce postulat, plusieurs auteurs ont mis l'accent sur les dynamiques multi-sectorielles et multi-niveaux des changements.

Ainsi, l'eupéanisation permet de penser les différents niveaux, acteurs et instruments de changement parallèlement et concomitamment.¹⁶ Il ne s'agit pas d'un processus linéaire mais circulaire qui inclut aussi bien la construction ou l'intégration européenne que l'influence de ce processus sur le niveau national, lequel rétroagit à son tour sur l'intégration européenne. Ces recherches s'intéressent aussi bien aux processus de transferts qu'à leurs résultats.

Bon nombre d'études empiriques – en dépit de la diversité de leurs objets et angles d'attaque qu'il s'agisse par exemple des politiques publiques, des administrations nationales, des discours¹⁷ ou des acteurs nationaux – ont en commun de mettre en avant l'idée selon laquelle les institutions et acteurs nationaux jouent le rôle de filtre dans l'influence exercée par l'intégration européenne sur les changements politiques. Pour que l'émergence de structures européennes entraîne des changements au niveau national, ou autrement dit pour qu'il y ait réaction, il faut qu'il y ait incompatibilité entre les niveaux européen et nationaux.

Toutefois, au lieu de constater une homogénéisation entre les systèmes et les politiques des Etats membres, les études empiriques sur l'eupéanisation ont montré l'importance du poids du passé agissant comme un filtre face à l'influence européenne.

Parmi les différentes conceptualisations du transfert des politiques publiques, l'approche sur l'eupéanisation est celle qui propose les outils les plus précis en termes de traçage de processus. Toutefois, ces recherches restent largement concentrées sur les processus imputables aux décisions européennes. Leur limite est de considérer généralement que toutes les transformations observées au niveau national sont influencées par des processus communautaires. Les études ne permettent pas alors de hiérarchiser les facteurs nationaux, transnationaux ou internationaux responsables d'un changement au niveau national.¹⁸ La

¹⁶ Claudio M. Radaelli, "The domestic impact of European public policy: notes on concepts, methods and the challenge of empirical research", *Politique européenne*, n°5, automne 2001, p.107-142; Kevin Featherstone et Claudio Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

¹⁷ Vivien A. Schmidt, "The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?", *Journal of European Public Policy*, 8(2), 2001, p.247-264.

¹⁸ Ce problème est plus généralement connu sous la notion de Galton's problem dans les études comparatives.

notion de transfert de politiques mérite alors d'être approfondie, notamment sous l'angle des apprentissages qui peuvent être déployés dans le processus de transfert lui-même.

5. Les *policy transfer studies* et les travaux sur l'apprentissage : des approches centrées sur la dimension exogène du changement et implicitement axées sur l'action rationnelle

L'objectif des travaux qui portent spécifiquement sur les transferts de politique¹⁹ est d'analyser des changements de l'action publique associés, dans un contexte donné, généralement national, à l'influence plus ou moins directe d'autres politiques publiques conduites dans un autre contexte. L'élaboration de l'action publique et la mise en œuvre du changement sont ici appréhendés à travers le prisme des emprunts et de la circulation d'idées ou de modèles. La notion de transferts de politiques publiques traduit bien ces dynamiques dans la mesure où elle propose de focaliser l'attention sur « le processus par lequel les connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées dans un système politique (passé ou présent) sont utilisées pour le développement de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions ou d'idées dans un autre système politique »²⁰.

D'une manière générale, l'intérêt de cette approche est double : elle permet tout d'abord de fournir un cadre analytique aux jeux à niveaux multiples qui caractérisent l'action publique aujourd'hui (poids des institutions internationales, développement des politiques locales, diffusion des recettes en matière d'action publique, etc.) ; elle permet ensuite de synthétiser plusieurs notions ou hypothèses attachées à ces transferts et à ces réformes, développées par les approches précédemment présentées seulement de manière partielle et à la marge : sociologie de la diffusion, institutionnalisme sociologique, sociologie critique et européanisation. En décortiquant les différents mécanismes auxquels s'attachent les influences ou les interactions caractérisant plusieurs autorités investies de pouvoir gouvernemental, la notion de transfert des politiques publiques permet en effet d'isoler les sources des changements observés comme les modalités diversifiées de ces transferts.

L'un des grands problèmes de ces travaux reste cependant leur insistance sur la notion d'apprentissage et la façon dont ils la conçoivent. Chez ces auteurs, l'apprentissage est fondé sur la prémisse de la rationalité d'acteur, rationalité caractérisée par l'efficacité de la politique mise en œuvre. Les emprunts ont lieu d'un pays à l'autre, lorsqu'ils ont été opérés de façon

¹⁹ Voir Erin Graham, Craig Volden et Charles R. Shipan, « The diffusion of Policy Diffusion », Papier présenté pour le Congrès annuel de l'American Political Science Association, Boston, August 27-31, 2008.

²⁰ David Dolowitz et David Marsh., "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", art.cit., p. 5. Voir aussi David Dolowitz et David Marsh., "Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44, 1996, p. 343-357; David Dolowitz, *Policy Transfer and British Social Policy*, Basingstoke, Open University Press, 2000; Bennett C., "What is Policy Convergence and What Causes it?", *British Journal of Political Science*, 1991, 21 (2), p. 215-233; Michael Howlett et M. Ramesh, "Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience", *Policy Studies Review*, 1993, 2 (1-2), p. 3-24; Colin Bennett, Michael Howlett, "The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 1992, 25 (3), p. 275-294.

consciente par différents acteurs qui prennent part au processus de fabrication de l'action publique.²¹ Bien que cette rationalité semble aussi partagée qu'implicite dans l'ensemble des études sur le transfert de politiques publiques, elle demeure problématique dans la mesure où il est particulièrement difficile d'administrer la preuve que l'apprentissage a eu lieu d'une part et où le caractère aléatoire, tâtonnant des processus d'apprentissage n'est pas forcément pris en compte d'autre part. Par ailleurs, il faut dire que la masse de connaissances produites par les *policy learning studies* et les *organizational learning studies* autour des mécanismes d'apprentissage est peu explorée et utilisée par les travaux sur les *policy transfers*, ce que souligne l'article de Thierry Delpuech et Margarita Vassileva dans ce dossier. Ces deux auteurs s'attachent à articuler ces différents corps de littérature à partir d'un cas empirique précis, celui des politiques de développement économique local bulgares.

II. Poursuivre l'analyse des transferts : instruments, modalités et mises en œuvre

Si les différents ensembles de travaux et types d'approches que nous venons de présenter apportent, sous des formes différentes des problématisations indispensables à la compréhension des mécanismes de fabrication de l'action publique et en particulier à la circulation de modèles ou solutions d'action publique, ils n'épuisent pas la réflexion. Nous pensons qu'ils peuvent être avantageusement complétés par des problématiques qui sont peu ou pas présentes dans les approches exposées en première partie et qui de façon générale ont trait aux processus et modalités des transferts. En particulier, deux problèmes semblent seulement abordés, au mieux de manière implicite par ces approches : l'historicité des acteurs, procédures et processus analysés et le caractère contingent, flou, non-prédéterminé et non rationnel des mécanismes de transferts. Nous proposons ainsi de chercher d'une part de l'inspiration dans les courants épistémologiquement proches des *policy transfer studies*, à savoir dans les approches centrées sur les instruments de politiques publiques et proposant une typologie des raisons qui mènent aux transferts. D'autre part, nous cherchons des éléments permettant de mieux prendre en compte et restituer, dans l'analyse, l'historicité des processus ainsi que leur caractère éminemment aléatoire, tâtonnant, éléments que nous trouvons cette fois du côté de la sociologie des sciences et de la sociologie dite de la traduction – dont les présupposés épistémologiques s'écartent toutefois considérablement de ceux qui, bien que variés, traversent les *policy transfer studies*.

En documentant la question des modalités à travers lesquelles les transferts sont mis en œuvre, la notion même de transfert peut être pensée non comme un processus rationnel menant à la solution d'un problème mais comme un ensemble de processus qui peuvent aller de l'instrumentalisation d'un objectif à l'introduction d'un nouveau système paradigmatique. Autrement dit, il s'agit de comprendre pourquoi des modèles sont finalement entièrement ou partiellement acceptés ou encore transformés par les acteurs.

1. Prendre en compte les instruments et mécanismes du transfert pour renforcer la prise en compte de l'historicité

Les *policy transfer studies* telles qu'elles ont été développées par des auteurs comme Marsh et Dolowitz insistent utilement sur les modalités pratiques des réformes entreprises en pointant

²¹ David Levi-Faur et Eran Vigoda-Gadot, « New Public Policy, New Policy Transfers: Some Characteristics of a New Order in the Making », *International Journal of Public Administration*, 2006, 29, p. 247-262.

le rôle des divers acteurs publics et privés concernés. Sur la base d'une analyse croisée, les différentes typologies développées par les approches du transfert de politiques publiques permettent de clarifier les différents éléments qui interviennent dans les transformations au niveau national. L'élaboration d'une telle typologie appelle néanmoins à une mise en garde importante, qui tient d'une part au fait de ne pas négliger les contextes politiques analysés et, d'autre part, de prendre en compte l'historicité des changements. Deux outils nous permettent d'être plus précis dans ce contexte : les approches en termes d'instruments d'une part et celles en termes de mécanismes d'autre part.

S'intéresser aux instruments

Afin d'analyser le changement des politiques publiques, des institutions ou encore des cadres cognitifs au niveau national, il semble utile de comprendre comment ils ont lieu, quels sont leurs vecteurs, dans quelle direction ils agissent... La réflexion en cours sur les instruments de gouvernement et de gouvernance ouvre une piste intéressante à cet égard. Dans le contexte français, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent en effet les instruments comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »²². Les processus de changement ne sont pas linéaires mais interdépendants. D'où l'importance d'une approche par les instruments, pour autant qu'ils ne soient pas définis comme « des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »²³.

Les instruments tels que le salaire minimum, des taxes ou des projets et programmes élaborés par les agents aussi bien étatiques que non-étatiques ou encore les logiciels créés par les banques pour repérer les clients susceptibles de tenter de blanchir de l'argent sale (voir le texte de Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes dans ce dossier) ne doivent pas être considérés comme la matérialisation d'une idée initiale, lisse et prête à utiliser, mais comme des outils résultant d'une dynamique, souvent chaotique, d'ajustements et d'apprentissages réciproques. En ce sens, les instruments peuvent être compris comme autant d'institutions qui structurent les actions publiques et politiques, reposant sur des cadres de pensée ou des matrices cognitives et normatives, et susceptibles d'être mobilisés. A travers les outils, c'est aussi une forme de chemin de dépendance qui pèse parfois très concrètement sur l'action et les acteurs en situation. Ainsi, les instruments de transferts de politique ne sont pas seulement des outils créés pour résoudre des problèmes. Leur analyse détaillée permet de comprendre les jeux de pouvoir et de légitimité. Ils déterminent ainsi l'utilisation des ressources et indiquent les agents légitimes pour une telle utilisation. Toutefois, l'insistance sur le caractère chaotique du processus déclenché par des outils et instruments ne doit pas faire oublier que les ajustements ne sont pas complètement aléatoires ou graduels. Dès lors, il semble important de fonder l'analyse sur une typologie qui rende possible l'élaboration de protocoles de recherche, qui permette de distinguer différentes logiques souvent sous-jacentes au transfert.

S'intéresser aux raisons plurielles des transferts

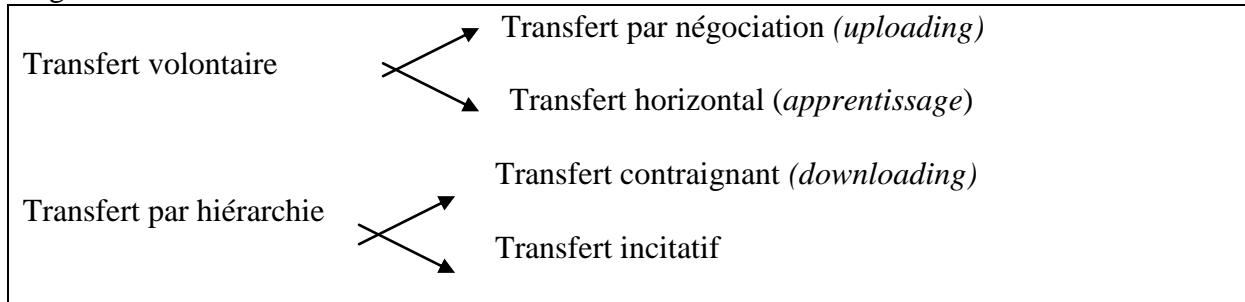
²² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.13.

²³ *Ibid.*

L'ensemble des recherches conceptuelles sur les mécanismes des transferts de politiques publiques distingue mécanismes coercitifs et volontaires²⁴. Il ne s'agit pas de catégories imperméables, mais d'un continuum allant d'un transfert volontaire à un transfert fondé sur la coercition.

De façon encore plus précise, les mécanismes volontaires sont différenciés entre « transfert par négociation » (*uploading*) et « transfert horizontal » (*apprentissage*)²⁵. Les mécanismes coercitifs sont regroupés sous la notion de « transfert par hiérarchie » (*downloading*) qui peut prendre deux formes : contraignante (ou dure) et incitative (ou molle).

Figure 1²⁶



Par contraste avec les mécanismes coercitifs de transfert, l'existence de mécanismes de nature incitative suggère l'idée selon laquelle les changements sont influencés par des facteurs cognitifs et culturels. C'est ici que nous retrouvons des éléments d'analyse élaborés par l'institutionnalisme sociologique dans la mesure où il propose de focaliser l'attention sur les transformations des identités sociales, des valeurs et des normes, beaucoup plus que sur les conditions matérielles ou institutionnelles ou encore sur les distributions du pouvoir entre les acteurs.

Le transfert d'idées, quant à lui, a davantage lieu dans des contextes de dialogue et d'argumentation. L'argumentation et le discours ont en effet parfois pour conséquence de transformer des préférences, de construire ou de modifier des identités et des normes. Dans ce contexte, l'apprentissage est l'un des mécanismes du transfert politique ou de l'eupéanisation, mais les possibilités sont plus larges. Il s'agit davantage d'un processus dans lequel un groupe d'acteurs élabore un ensemble d'idées, de savoirs qui, par différents moyens seront intégrés, ou au contraire rejetés par les acteurs récepteurs. Ainsi, le transfert des idées se situe sur l'échelle la moins contraignante des instruments du transfert politique. Au-delà de leur distinction entre caractère coercitif et volontaire, les instruments renvoient également à différents domaines des politiques publiques : politiques et institutionnelles, économiques et fiscales, juridiques et réglementaires, informelles et conventionnelles.

Deux problèmes se posent toutefois dans ce corpus de travaux. En premier lieu, en prenant en considération les différents acteurs du transfert des politiques, nous constatons que le

²⁴ David Dolowitz et David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary policy Making", *art.cit.*; Claudio Radaelli, "Policy Transfer in the European Union. Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *art.cit.* ; Elisabeth Bomber et John Peterson, "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°2, 2000.

²⁵ Simon Bulmer et Stephen Padgett, "Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective", *British Journal of Political Science*, 2004, 35, p. 103-126.

²⁶ Simon Bulmer, David Dolowitz, Peter Humphreys, *et al.*, *Policy Transfer in EU Governance: regulating the utilities*, London/New York : Routledge, 2007, p. 11.

caractère différentiel des mécanismes, à savoir sa valeur contraignante ou volontaire, est difficile à distinguer.²⁷ Même si les critères ne sont juridiquement pas contraignants, les acteurs impliqués peuvent - sans utiliser la menace de sanctions visibles - exercer une pression importante sur les élites politiques nationales pour qu'ils adoptent une politique économique particulière, comme le montrent les exemples maintes fois cités de la Banque mondiale ou du FMI. Par ailleurs la question des appropriations ne doit pas être sous-estimée comme le montre bien le texte d'Amin Allal dans ce dossier.

Il importe également de ne pas négliger l'historicité, en particulier des instruments utilisés pour rendre effectif le transfert, plus spécifiquement comprendre leur genèse dans le contexte politique et institutionnel²⁸. C'est ici que l'association des approches des instruments de politique publique aux typologies développées par les *policy transfer studies* nous semble fructueuse parce qu'elle permet d'introduire davantage encore l'historicité des changements dans l'analyse. Si ces approches prolongent les questions développées par les *policy transfer studies*, les éléments issus de la sociologie des sciences et techniques, une approche somme toute assez éloignée des interrogations développées par les PTS, permettent de prolonger, à notre avis, des réflexions sur les motivations des acteurs du transfert ainsi que de redonner une certaine continuité entre les différentes dimensions – endogène et exogène – du changement.

2. S'inspirer de la sociologie des sciences et techniques ou comment restaurer de la continuité entre dimensions exogène et endogène dans l'analyse des transferts

Face à la critique de l'insuffisante prise en compte de l'historicité par les PTS et à leur tendance parfois implicite, parfois explicite à développer une vision rationnelle des transferts, il peut être utile de se tourner vers la sociologie des sciences et techniques pour lui emprunter quelques principes et précautions de manière à rendre les *policy transfer studies* moins promptes à réifier la réalité qu'elles observent et plus ouvertes sur le caractère flottant, hésitant des processus qu'elles analysent. Il ne s'agit pas ici de proposer une conversion radicale à une autre épistémologie du type de celle sur laquelle repose la théorie dite de la traduction ou de l'acteur-réseau (ANT) proposée par Callon et Latour ni même de remplacer le mot de transfert par celui de traduction mais plutôt de se servir de ce que cette sociologie a permis de mettre en évidence, pour le transposer au domaine qui nous intéresse ici et tenter de répondre à quelques insatisfactions touchant à l'état actuel des *policy transfer studies*.

Un des principes fondateurs de la sociologie des sciences des années 1970-80 et plus tard de la sociologie dite de l'acteur-réseau est celui de la symétrie. Il consiste à traiter de la même manière tous les acteurs de l'histoire des sciences et techniques et en particulier à mettre sur le même plan l'action des vainqueurs et des vaincus de l'histoire. Ce principe implique en fait un renversement de perspective dans la mesure où il exige de l'analyste qu'il se départisse de ce qu'il sait de la suite de l'histoire (le moteur à explosion s'est imposé et une civilisation de l'automobile s'est développée qui a profondément transformé les conditions de fonctionnement et de réalité de la société) pour qu'il parvienne à replacer les différents acteurs dans un contexte de controverse où personne ne sait ce qui va faire fortune, mais où les acteurs luttent pour promouvoir leurs représentations et intérêts - lesquels s'expriment à travers une certaine définition de l'objet technique débattu. Il peut être utile de s'imprégner de

²⁷ Sabine Saurugger et Yves Surel, « L'europanisation comme processus de transfert de politique publique » *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13 (2), 2006, p.179-211.

²⁸ Oliver James et Martin Lodge, "The Limitations of Policy Transfer and lesson Drawing for Public Policy research", *Political Studies Review*, 2003, 1, p. 179-193

ce principe²⁹ et de prendre la pleine mesure de ce qu'il implique, notamment dans le cadre d'une analyse des processus de transferts dans l'action publique.

L'intérêt de ce positionnement est en effet multiple. Il permet d'une part de ne pas préjuger du 'sens de l'histoire', de ne pas anticiper une convergence et une propagation des innovations, de ne pas reposer non plus sur un *a priori* favorable aux technologies ou aux innovations. Il permet en cela de rompre avec certains travers relevés plus haut dans les travaux de sociologie de la diffusion, mais aussi dans les études sur l'europanisation. Il permet d'autre part de restituer les hésitations, les errements dans les processus de fabrication et de circulation des innovations et de s'écarter du spectre de l'action rationnelle présent dans certains travaux sur les *policy transfer studies*. Une innovation ou une solution d'action publique n'est pas transférée parce qu'elle est plus efficace ou parce que les acteurs sont dans la recherche d'une plus grande efficacité. C'est dans le cadre d'un processus d'innovation ou de construction de l'action publique que des traductions sont opérées lesquelles peuvent conduire à des changements qui seront ensuite analysés comme plus ou moins efficaces en fonction justement de leur capacité à s'imposer.

Par ailleurs, la sociologie des sciences, notamment en développant une pensée par cas, propose une sociologie très sensible à l'historicité des processus de construction des innovations. Elle se distingue en cela de l'institutionnalisme sociologique et de sa tendance à penser l'environnement dans lequel baignent les acteurs sociaux de façon excessivement globale et uniforme. En effet, elle permet de comprendre au cas par cas comment des acteurs porteurs d'une idée tirent parti de certains éléments de son environnement et s'appuient dessus pour « faire prendre » l'innovation.

Enfin, la sociologie des sciences est une sociologie qui s'intéresse au processus de fabrication des innovations sans privilégier l'une ou l'autre de leurs composantes – et en particulier sans mettre l'accent sur la dimension exogène de la production des innovations. C'est ainsi qu'elle donne aussi les moyens de penser la continuité entre dimension endogène et exogène dans la production du changement comme le montre l'article de Laurence Dumoulin et Christian Licoppe à propos du développement de la visioconférence dans la justice française. La notion de traduction permet précisément de ne pas survaloriser l'une ou l'autre dimension. Des auteurs comme Pierre Lascoumes ou Patrick Hassenteufel³⁰ ont déjà souligné l'intérêt de cette notion ou d'une notion connexe comme celle de transcodage³¹ pour l'analyse des changements dans la fabrication de l'action publique.

En effet, le processus de traduction, tel que conceptualisé par Michel Callon en quatre étapes distinctes, permet de prendre en compte toutes les reformulations, les adaptations, les conflits d'interprétation qui se déploient autour d'un projet et qui font que le produit ne peut d'une certaine manière pas être détaché du processus, de la même façon que les différentes étapes du processus ne peuvent être dissociées les unes des autres. En cela, cette approche n'est ni séquentielle ni déterministe. C'est au fil des contingences d'un voyage dont les acteurs ne sont

²⁹ A noter que ce principe reste un horizon à atteindre. Il n'a pas toujours été complètement respecté y compris par les auteurs qui s'en revendiquent, notamment parce qu'ils ont travaillé l'innovation surtout à partir des récits, perceptions et intérêts des innovateurs. Sur cette critique, voir Nicolas Dodier, *Les hommes et les machines. La conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Métailié, 1995, p.36.

³⁰ Voir l'article de P. Hassenteufel, 2005, *op. cit.* p.129. Plus récemment, Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard ont proposé de faire un parallèle entre transfert et traduction, pour intégrer dans la notion scientifique de *policy transfer* toute l'épaisseur de l'opération de traduction. Section thématique « Transferts institutionnels et convergences étatiques. Vers une sociologie comparative post-institutionnaliste de l'État ? », 10^{ème} Congrès de l'AFSP, Grenoble, 5-7 septembre 2009. Nous adhérons évidemment à cette proposition mais suggérons d'aller plus loin pour intégrer certains acquis liés à la posture de la sociologie de la traduction dans l'analyse des *policy transfer*.

³¹ Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in Curapp, *La gouvernabilité*, Paris, Puf, 1996, p.325-338.

pas définis *a priori*, - si certains sont d'emblée incontournables, d'autres vont s'inviter en cours de route -, dont les résistances, difficultés rencontrées ne sont pas anticipées, dont les méandres ont trait aussi bien à la formulation d'une idée qu'à sa mise en œuvre, que l'acteur-réseau prend forme et attache ensemble dans une certaine configuration qui doit à l'état des rapports de forces entre acteurs, à une certaine réalité du monde existant, mais qui doit aussi à la singularité des épreuves qui ont jalonné toute cette histoire.

Sur un plan théorique comme empirique, la sociologie des sciences et plus largement la sociologie de la traduction incitent ainsi à laisser les portes ouvertes, sans préjuger de la rationalité de l'acteur ou de ses actions, sans prétendre connaître la suite et encore moins le dernier mot de l'histoire (la diffusion, la propagation, la convergence), sans adopter de point de vue favorable à l'innovation et sans faire des objets, des idées ou des projets des boîtes noires dont on postulerait qu'elles circulent et voyagent telles quelles, inchangées dans différents univers.

L'attention est en effet portée aux opérations déployées par des acteurs ou groupes pour faire adhérer d'autres acteurs à leur projet – un objet technique ou autre... Mais ce processus de recherche d'alliés ne se fait pas autour d'un projet univoque et ficelé à l'avance. Au contraire, le fait même d'enrôler différents acteurs dans un projet suppose de traduire et donc de déplacer, transformer le projet mais aussi les différents acteurs qui sont parties prenantes. En ce sens, entre le point de départ et le « point d'arrivée » du processus de traduction, (en tout cas les points de clôture posés en amont et en aval par l'analyste), l'objet n'est pas resté stable, on peut même dire qu'il n'a pas arrêté de bouger, de connaître des formes, des textures, des agencements variables. Le sens de l'innovation n'a pas été donné une fois pour toutes, il a varié, s'est déplacé au gré des traductions qui ont été opérées vers des acteurs et des mondes différents. De même, les différents acteurs ont eux aussi bougé, leur position s'est trouvée renforcée ou au contraire fragilisée.

Bien entendu, le risque est ici, si l'on pousse le raisonnement à son terme, d'en arriver à diluer la notion même de transfert... Ce n'est toutefois pas notre intention non plus que notre perspective, dans ce texte introductif, que de préconiser l'abandon de la notion. Notre propos vise plutôt à surligner certains angles morts qu'une analyse en termes de transfert comporte, et que la référence à des théories disponibles permet de mettre en évidence et peut-être partiellement de surmonter.

Conclusion

Dans le cadre de cet article, nous avons proposé un bilan des analyses en termes de *policy transfer*. Nous avons souligné les apports indéniables de cinq écoles de pensée ou thématiques de recherche recensées, et en tout premier lieu leur capacité à mettre au centre des analyses les processus et les acteurs des changements de l'action publique. Nous avons également souligné certains angles morts qui semblent demeurer et que l'on peut résumer de manière sans doute trop rapide comme l'accent mis sur la rationalité économique des acteurs (*policy transfer studies*), les tendances à une certaine neutralisation de l'historicité (institutionnalisation sociologique et sociologie de l'apprentissage) ou à des formes de déterminisme historique (sociologie de la diffusion), la concentration sur une seule origine de transfert (européanisation) ou encore une certaine surdétermination que joue le capital social dans les processus du transfert (sociologie critique). Dans cette perspective, nous avons proposé deux pistes qui semblent heuristiques pour continuer à travailler la question de la fabrique de l'action publique et à penser les circulations d'idées et de normes entre différents espaces sans toutefois réifier les phénomènes observés : les outils proposés par les approches centrées sur

les instruments de politique publique et les mécanismes du transfert, d'une part, et les présupposés et acquis de la sociologie des sciences et de la sociologie de la traduction, de l'autre. Il est toutefois important de préciser qu'il ne s'agit pas ici de faire l'apologie de ces deux dernières approches et questions de recherches, mais bien de les envisager comme de possibles sources d'hybridation pour appréhender les phénomènes de transfert. Il y a là matière à la formulation d'un programme de recherche dont l'objectif pourrait être de tenter une reproblématisation de la question des transferts dans l'action publique.

RESUME :

Cet article propose de faire le point sur les différents espaces théoriques ou thématiques constitutifs de ce que l'on appelle actuellement de façon générique les *policy transfer studies*. Il souligne ce que ces travaux ont apporté à la connaissance des mécanismes de fabrique de l'action publique mais aussi leurs angles morts, en l'occurrence une faible prise en compte de l'historicité des processus et une tendance à déconnecter l'endogène de l'exogène dans les processus de construction de politiques publiques. Il suggère de s'intéresser aux instruments et modalités par lesquels s'effectuent les transferts mais aussi de s'inspirer du principe de symétrie proposé par la sociologie des sciences et la sociologie de la traduction pour ne pas isoler ou réifier les phénomènes de transfert d'autres aspects plus larges qui touchent à la façon dont l'action publique est élaborée aujourd'hui.

NOTICES BIOGRAPHIQUES :

Laurence Dumoulin

Laurence Dumoulin est politiste, chargée de recherches au CNRS, à l'Institut des Sciences Sociales du Politique, ENS Cachan. Elle est également chercheuse associée à PACTE-Grenoble. Elle développe des recherches au carrefour de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie du droit et de la justice. Elle a publié des articles dans les revues *L'Année sociologique*, *Droit et société*, *Réseaux*... Elle est notamment l'auteur de *L'expert en justice : De l'invention d'une figure à ses usages*, Paris, Economica, 2007. Elle vient de rééditer avec Jacques Commaille et Cécile Robert une nouvelle version de *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2010.
Laurence.Dumoulin@isp.ens-cachan.fr

Sabine Saurugger

Sabine Saurugger est Professeur de science politique à Sciences Po Grenoble et membre junior de l'Institut universitaire de France (IUF). Ses recherches portent sur l'eupéanisation et le transfert des politiques publiques, les théories de l'intégration européenne ainsi que sur les instruments de la participation dans l'Union européenne. Ses travaux ont été publiés dans des revues telles que *European Journal of Political Research*, *West European Politics*, *Political Studies* ou *Comparative Politics*. Elle vient de publier *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
sabine.saurugger@iep-grenoble.fr