

Questions de Recherche / Research in Question

N° 27 – Décembre 2008

**L'analyse des transferts internationaux de politiques
publiques : un état de l'art**

Thierry Delpeuch

Centre d'études et de recherches internationales
Sciences Po

L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art

Résumé

Plusieurs courants de recherche actuellement en plein développement se consacrent à l'analyse des phénomènes contemporains de diffusion, de transfert et de convergence de politiques publiques. Ces travaux ont en commun de s'intéresser à la dimension exogène de la fabrique de l'action publique et, plus précisément, à la place qu'y occupent les sources d'inspiration ou d'imitation extérieures. On peut distinguer, parmi ces recherches, deux orientations majeures : l'une, proche du nouvel institutionnalisme sociologique, scrute les causes et les effets de l'expansion des transferts en insistant sur l'influence des facteurs culturels et institutionnels, tandis que l'autre, apparentée à la sociologie de l'action, examine principalement le déroulement des processus de transposition d'une politique publique d'un contexte vers un autre, en plaçant l'accent sur les propriétés sociales des acteurs et sur leurs interactions. Nous montrons que les différents courants présentés dans cet état de l'art – sociologie de la diffusion, sociologie néo-institutionnaliste de l'action organisée, études sur l'europanisation, travaux sur la mobilisation des expériences étrangères par les décideurs, approches bourdieusiennes et, enfin, les études de transfert de politiques publiques (*policy transfer studies* – PTS) à proprement parler – sont aujourd'hui en passe de surmonter leurs divergences pour constituer un socle commun de connaissances sociologiques sur les transferts internationaux.

Summary

Several prolific research fields dedicate themselves to the analysis of the contemporary phenomena of circulation, transfer and convergence of public policies. These clusters of studies have in common to explore the impact of external influences and foreign sources of inspiration or imitation on policy making process. Two major research orientations can be distinguished among these studies. The first one develops a perspective in the close proximity of the new sociological institutionalism. It scrutinizes the causal grounds and the social impacts of the expansion of policy transfers, by putting the stress on the influence of cultural and institutional factors. The second one, which is related to the sociology of social action, primarily examines the implementation of concrete policy transplant operations from one social context to another, by meticulously investigating the social characteristics of transfer agents and analyzing their interactions. Our argument is that the various approaches covered here – which are sociology of diffusion, new sociological institutionalism, europeanization studies, lesson-drawing and policy learning literature, structural sociology, and, of course, the research stream which identifies itself as *policy transfer studies* - are today on the way to overcome their divergences and to consolidate a common framework of sociological knowledge about policy transfers, grounded in both holistic and individualistic sociological traditions.

Thierry Delpeuch est chargé de recherche au CNRS, à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ISP, CNRS, Ecole Normale Supérieure de Cachan, Université Paris X Nanterre). Il est président du Réseau Thématique de Sociologie du Droit et de la Justice de l'Association Française de Sociologie. Ses recherches portent sur la circulation internationale des réformes juridiques et judiciaires, la place du droit et des institutions chargées de le mettre en œuvre dans les sociétés d'Europe centrale et orientale, la construction de l'information et des connaissances sur les problèmes de sécurité et d'ordre publics dans les quartiers sensibles.

SOMMAIRE

Introduction	4
I. LES APPROCHES DES TRANSFERTS	7
I.1. Les études de phénomènes de diffusion	7
I.2. Les approches néo-institutionnalistes	10
La notion d'isomorphisme	11
Les transferts comme conséquences d'une contrainte de légitimation	12
La théorisation des modèles comme facteur de diffusion	16
I.3. Les études des phénomènes de convergence et d'eupéanisation	17
I.4. Les approches axées sur les notions de <i>lesson-drawing</i> et d'apprentissage.....	21
I.5. L'approche structurale	23
II. LES <i>POLICY TRANSFER STUDIES</i>	26
II.1. La catégorisation des transferts.....	27
II.2. Les motifs des transferts et les causes de leur augmentation.....	33
L'accroissement de la concurrence internationale.....	35
L'harmonisation suscitée par les processus d'intégration régionale.....	38
II.3. Les acteurs des transferts	40
II.4. La sélection du modèle	47
II.5. Les facteurs qui favorisent ou entravent les transferts	52
II.6. La transformation du modèle au cours du transfert	54
II.7. Les effets des transferts	58
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE	63

INTRODUCTION

Un ensemble de travaux récents apparentés à plusieurs orientations de recherche de la sociologie et de la science politique – analyse comparée de l'action publique, relations internationales, recherches sur l'intégration européenne, études sur l'internationalisation des régimes de régulation, travaux sur la globalisation en sociologie du droit – font le constat d'une convergence des institutions, des règles et des politiques qui encadrent et orientent les activités de régulation sociale dans différents secteurs à l'échelle mondiale ou continentale¹. Corollairement à ce mouvement global d'homogénéisation des modes de pilotage et de mise en œuvre de l'action publique dans les secteurs en question, on assisterait à une expansion sans précédent des phénomènes de transferts internationaux – mais aussi intersectoriels et interorganisationnels – des matériaux cognitifs et normatifs utilisés dans la conception des politiques publiques. Cette dynamique d'expansion des transferts de politiques publiques est imputée à trois facteurs causaux principaux : l'émulation résultant de la concurrence accrue entre les nations du fait de la globalisation économique et financière, les mouvements d'harmonisation dans le cadre de processus d'intégration régionale ou de développement de régimes internationaux et, enfin, l'essor, depuis le milieu des années 1990, de programmes internationaux d'aide au développement ou à la transition démocratique centrés sur l'exportation de standards de « bonne gouvernance ».

Maints auteurs déplorent la trop grande variété des notions utilisées pour rendre compte tant des phénomènes de transfert (greffe, transplantation, transposition, circulation, *lesson-drawing*, apprentissage) que des mouvements de convergence (diffusion, généralisation, harmonisation, imitation, isomorphisme, *bandwagoning*). Beaucoup ont discuté les mérites et les inconvénients respectifs de ces différents vocables et métaphores. Pour utile que puisse être ce genre d'exercice de clarification notionnelle, son intérêt nous semble passablement limité, car les définitions de ces différents termes varient considérablement d'un auteur à l'autre. Les travaux qui utilisent le vocable « greffe » ne versent pas nécessairement, loin s'en faut, dans l'organicisme. De même, ceux qui font usage de l'expression « transfert institutionnel » adhèrent rarement à une pensée néo-institutionnaliste ignorant l'action sociale. Rare sont les personnes qui conçoivent les notions d'imitation ou de transposition comme la réplique à l'identique de la forme d'action publique prise pour modèle dans les contextes de réception. Les auteurs qui assimilent les transferts à un

¹ Voir les états de l'art établis par Colin J. Bennett, « What is Policy Convergence and What Causes it? », *British Journal of Political Science*, vol.21, n°2, 1991, p. 215-233 ; Richard Common, *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*, Aldershot, Ashgate, 2001 ; Thierry Delpeuch, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche 'droit et développement' », *Droit et Société*, n°62, 2006, p.119-175 ; Mark Evans, « Understanding Policy Transfer », in Mark Evans (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 10-43.

simple « transvasement des savoirs et des expériences du plus vers le moins² », sont devenus très minoritaires et n'ont plus guère de crédit dans les communautés académiques. Pour notre part, nous employons indifféremment les termes de transfert, greffe, transplantation et transposition pour désigner une même catégorie de phénomènes qui correspond à la définition du transfert selon David Dolowitz et David Marsh, à savoir le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique³. Une telle définition implique la présence d'un modèle de référence, d'acteurs engagés dans l'exportation et/ou dans l'importation de ce modèle, d'une variété de canaux, mécanismes et stratégies de transfert, de processus complexes de réception aboutissant à l'appropriation du modèle sous une forme altérée, avec, le plus souvent, des conséquences imprévues.

En dépit de la diversité des outils qu'elles utilisent, les recherches spécifiquement consacrées à ces dynamiques de diffusion et de transplantation de solutions d'action publique ont commencé, depuis le milieu des années 1990, à être identifiées par une appellation commune : les *policy transfer studies* (PTS). Ces travaux ont en commun de s'intéresser à la dimension exogène de la fabrique de l'action publique et, plus précisément, à la place qu'y occupent les sources d'inspiration ou d'imitation extérieures. Leur but est d'éclairer les modalités contemporaines de transformation des politiques publiques dont les réformes sont de plus en plus fréquemment la conséquence d'influences ou de contraintes extérieures.

On peut distinguer, au sein de ce courant de recherche, deux grands types d'approches des phénomènes de convergence et de transfert. Le premier ensemble de travaux place l'accent sur les facteurs « macro » – structures sociales, cultures, institutions, conditions socioéconomiques – qui influent sur la diffusion et la réception des idées, programmes et instruments d'action publique. Ces recherches s'intéressent davantage aux causes et aux conséquences des transferts qu'à leur mise en œuvre. Elles ont pour ambition de faire ressortir, en amont des processus de transplantation, les variables macrosociologiques explicatives de l'investissement de certains acteurs sociaux dans l'import-export de solutions d'action publique et, en aval de ces processus, les facteurs facilitateurs et inhibiteurs déterminant les résultats de l'intégration de la solution importée dans son contexte

² Pour reprendre l'expression employée par François Bafoil, Fabienne Baumelou, Rachel Guyet, Gilles Lepesant, Edith Lhomel et Catherine Perron, « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique internationale*, n°25, 2004, p. 169-182. Ces auteurs portent un regard particulièrement critique sur les travaux mobilisant la notion de transfert.

³ David P. Dolowitz, *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 2000, p. 5.

d'accueil. La plupart des auteurs ayant adopté cette perspective reconnaissent l'importance des processus d'action collective qui accompagnent les transplantations, mais ils leur attribuent une place secondaire dans l'explication. Les cinq ensembles de travaux présentés en première partie du présent document se rattachent majoritairement à ce premier type d'approches : la sociologie de la diffusion des innovations administratives (I.1), le nouvel institutionnalisme sociologique (I.2), les études sur la convergence européenne des formes d'action publique (I.3), les travaux sur l'usage des expériences étrangères dans les processus domestiques de décision politique (I.4) et, enfin, les recherches inspirées de la pensée de Pierre Bourdieu (I.5).

Le deuxième type de recherches se focalise sur les interactions entre les acteurs impliqués dans les transferts. A travers l'étude des relations interpersonnelles et interorganisationnelles ayant la transplantation pour enjeu, ces travaux cherchent à reconstituer les systèmes d'action à travers lesquels s'opèrent les processus d'import-export et à déterminer leurs caractéristiques particulières : logiques sociales qui sous-tendent la prise de décision au sein du système importateur, représentations, règles et valeurs communes qui émergent en conséquence des échanges, poids relatif des différents acteurs dans les négociations, etc. Il s'agit notamment d'appréhender les effets des jeux d'acteurs sur le contenu de ce qui est transplanté et sur l'adaptation locale qui en est faite. La sociologie des élites et des organisations engagées dans les activités de transfert occupe généralement une grande place dans ce type d'approches. Ces travaux prennent en considération l'influence des variables macrosociologiques sur la circulation des solutions d'action publique, mais ont tendance à considérer que seule l'analyse des transferts en cours permet d'en mesurer le poids et la portée. Le bilan des connaissances constituées par les *policy transfer studies* tel que nous le dressons dans la seconde partie est basé, pour l'essentiel, sur les travaux s'inscrivant dans cette approche, qui est aujourd'hui la plus répandue. Nous avons dégagé sept thématiques principales qui sont au cœur de l'intérêt scientifique des PTS : l'élaboration d'une typologie des transferts (II.1), l'identification des facteurs explicatifs de l'accroissement de la circulation internationale des solutions d'action publique (II.2), la sociologie des acteurs impliqués dans les transferts (II.3), la mise en lumière des logiques sociales sous-jacentes à la sélection d'un modèle exogène par l'importateur (II.4), l'examen des facteurs susceptibles de faciliter ou d'entraver les greffes (II.5), l'étude de la manière dont le processus de transposition modifie la politique publique en circulation (II.6), l'analyse de l'impact du transfert sur le contexte de réception (II.7).

L'examen des travaux récents appartenant à ces différentes orientations de recherche révèle, nous semble-t-il, un mouvement d'atténuation, voire de disparition, des divergences scientifiques qui séparent les courants ici présentés. Les savoirs sur les phénomènes de transferts de politiques

publiques apparaissent aujourd'hui en voie de consolidation autour d'une conception relativement unifiée de la circulation des formes d'action publique qui situe les liens de causalité aussi bien du côté des institutions que de celui de l'action sociale, et qui s'intéresse autant aux causes et aux effets des transferts qu'à leur fonctionnement.

I. LES APPROCHES DES TRANSFERTS

Les PTS se réfèrent couramment à cinq autres courants de recherches sociopolitiques avec lesquels elles partagent un grand nombre de questionnements, d'approches et de conclusions scientifiques : la sociologie de la diffusion des innovations administratives, les analyses néo-institutionnalistes des phénomènes de convergence des solutions d'action organisée (concept d'isomorphisme), les travaux portant sur la convergence des formes d'action publique à l'échelle mondiale ou européenne, les études sur la mobilisation et l'assimilation des expériences étrangères dans la fabrique des politiques publiques (*lesson-drawing*), et, enfin, la sociologie structurale de la diffusion internationale des savoirs de gouvernement produits dans les pays hégémoniques.

I.1. Les études de phénomènes de diffusion

La notion de transfert de politiques a été développée aux Etats-Unis durant les années 1960 et 1970 dans le but d'expliquer la généralisation d'innovations administratives ou de politiques publiques locales.

Les études de diffusion retracent, de manière essentiellement descriptive, les différentes étapes et séquences de la propagation géographique – interterritoriale ou internationale – de règles, pratiques, formes organisationnelles ou programmes politiques, à partir d'un point d'origine situé dans l'espace et dans le temps. Ces travaux ont permis d'identifier plusieurs facteurs qui déterminent le rythme et le degré de propagation d'une innovation au sein d'une population d'unités organisationnelles ou institutionnelles susceptibles de l'adopter⁴. Les variables présentées comme primordiales sont : la proportion d'unités qui s'est déjà appropriée l'innovation par rapport à l'ensemble de la population potentiellement importatrice ; la position des unités innovatrices dans

⁴ Everett Rogers, *Diffusion of Innovations*, New York, The Free Press, 2003, 512 p. ; David Levi-Faur, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 26.

l'espace géographique et dans la hiérarchie sociale ; les canaux d'information et de communication au sein de la population, en particulier les réseaux de relations interpersonnelles liant innovateurs actuels et innovateurs potentiels ; le degré d'intégration sociale des individus susceptibles d'adopter la nouvelle pratique.

Les études de diffusion ont mis en évidence des effets de voisinage, c'est-à-dire d'influence exercée par les unités « pionnières » sur leurs proches voisines. Ces phénomènes de « contagion » ou de « suivisme » sont la conséquence de la tendance des acteurs à accorder un crédit supérieur aux informations et aux avis qui émanent de pairs situés dans un contexte géographiquement contigu : leur expérience retient l'attention car ils vivent des situations et des problèmes jugés tout à fait comparables, ce qu'ils disent de l'innovation est aisément compréhensible et vérifiable, les opinions peuvent s'exprimer par le biais de contacts informels propices à la confiance. Les processus de diffusion mettent aussi en jeu des effets de hiérarchie : la probabilité qu'une unité s'impose en tant que modèle à suivre dépend de son prestige, de son statut social, de sa centralité dans les réseaux d'échanges d'informations.

Les études de diffusion ont permis de mieux appréhender les conditions socioéconomiques qui prédisposent une unité à accueillir des innovations exogènes, la plus importante d'entre elles étant l'abondance des ressources mobilisables qui confère à l'unité les marges de manœuvre indispensables pour effectuer les changements induis par l'intégration et l'adaptation de la greffe⁵. La raréfaction des ressources – qui peut pousser l'unité à rechercher des solutions alternatives pour poursuivre son activité malgré la pénurie – est aussi présentée comme un facteur encourageant les transferts. La propension à effectuer des emprunts extérieurs dépend également de la présence d'incitations ou de pressions de la part d'une autorité supérieure, de l'attitude des instances décisionnelles de l'unité à l'égard de la prise de risque (le système favorise-t-il les dirigeants innovateurs ou, au contraire, conservateurs ? Est-il ouvert à la critique tant interne qu'externe de son mode de fonctionnement ? Facilite-t-il l'allocation de ressources aux nouvelles initiatives ?), de son organisation interne (l'autorité est-elle centralisée ou, au contraire, fragmentée et polycentrique, favorisant ainsi la mise en place d'expérimentations locales ?), de l'existence de précédents à l'innovation, de la présence au sein de l'unité d'expertises et de dispositifs dédiés à la gestion de l'innovation (services de recherche et développement, d'intelligence économique, de coopération internationale...), de l'agenda en matière de changement (comment le transfert est-il positionné par rapport aux autres enjeux et priorités inscrits à l'agenda ?).

⁵ Dans les cas où une unité est en proie à des pressions externes visant à la contraindre à adopter une innovation, le fait qu'elle soit riche en ressources peut, au contraire, lui permettre de résister au transfert imposé.

Plusieurs travaux se sont efforcés de préciser les propriétés sociales des importateurs d'innovations. Ces derniers peuvent être des marginaux en quête de reconnaissance et qui sont prêts, pour cela, à introduire des innovations risquées ou, au contraire, des individus en position de leadership souhaitant entretenir leur image de membres d'une élite progressiste. Ces derniers préfèrent être le vecteur d'innovations peu risquées, qui ont déjà fait leurs preuves en d'autres lieux⁶. La plupart des études relèvent leur tendance à opérer, parmi les informations qui leurs parviennent de sources externes, une sélection orientée par leurs propres intérêts, croyances et valeurs, ainsi qu'à instrumentaliser les exemples extérieurs ainsi retenus pour légitimer leur action à l'intérieur.

Enfin, les études de diffusion ont bien mis en lumière la place et le rôle des réseaux de circulation de l'information dans la propagation des innovations. Ainsi, Jack Walker insiste sur l'importance des communications horizontales entre professionnels occupant des positions homologues, notamment par le biais d'associations professionnelles nationales et internationales, de forums institutionnels de discussion (congrès, séminaires, voyages d'étude...), de journaux spécialisés⁷. Ces professionnels portent un intérêt soutenu aux pratiques de leurs pairs du fait de logiques de compétition et d'émulation entre personnes exerçant le même métier ou travaillant dans un même secteur d'activités économiques⁸, logiques d'autant plus affirmées que le milieu professionnel est structuré, valorise la réputation professionnelle et favorise les attitudes d'ouverture aux innovations. Les *policy transfer studies* apparaissent, dans une très large mesure, comme les héritières des études de diffusion en ce qui concerne l'attention portée à la genèse et à la structure des réseaux sociaux pour expliquer l'import-export de solutions à travers des canaux de communication et d'influence.

En résumé, les études de diffusion s'attachent davantage à repérer les phénomènes de propagation d'innovations et à en spécifier le déroulement qu'à appréhender les interactions et les mécanismes sociaux engagés dans les transferts. Elles s'intéressent peu à la manière dont le modèle d'origine est transformé au cours des transplantations successives dont il est l'objet. L'importation d'innovation tend à être appréhendée comme une nécessité fonctionnelle liée à l'évolution du contexte dans lequel s'insère l'unité receveuse et à la similitude des problèmes auxquels différentes unités se trouvent confrontées. Les études de diffusion ont néanmoins apporté des connaissances

⁶ Marshall H. Becker, « Sociometric Location of Innovativeness. Reformulation and Extension of the Diffusion Model », *American Sociological Review*, vol.35, n°2, 1970, p. 267-282.

⁷ Jack L. Walker, « The Diffusion of Innovations among American States », *The American Political Science Review*, vol.63, n°3, 1969, p. 880-899.

⁸ David Levi-Faur, *op.cit.*, p. 26.

utiles quant aux conditions qui font qu'un transfert a plus ou moins de chances de se produire à un moment et en un lieu donné.

I.2. Les approches néo-institutionnalistes

Le nouvel institutionnalisme sociologique met l'accent sur le rôle des facteurs macrosociologiques – formes institutionnelles et organisationnelles légitimes, rôles sociaux établis, représentations dominantes, croyances partagées, stéréotypes culturels – dans l'explication des phénomènes de convergence, de diffusion et de transfert. La conception de l'acteur rationnel et utilitariste qui prévaut dans beaucoup de travaux sur les transferts de politiques publiques (en particulier les études de diffusion, de *lesson-drawing*, d'apprentissage) est vigoureusement contestée. Les sociologues néo-institutionnalistes préfèrent les schémas d'interprétation dans lesquels la notion clé n'est pas le choix rationnel opéré par l'importateur bien informé parmi un large éventail de modèles étrangers alternatifs, mais l'imitation des quelques solutions en vogue dans l'environnement international à un moment donné, sur le mode du suivisme et du conformisme vis-à-vis des idées et des normes dominantes. Dans la perspective néo-institutionnaliste, les transferts sont moins vus comme participant de stratégies scientifiquement élaborées par lesquelles les importateurs cherchent à accroître leur efficacité et leur efficience, que comme l'expression d'un besoin de légitimation : en affichant son adhésion à une solution reconnue en tant que standard international, l'adoptant vise surtout à démontrer qu'il agit de manière tout à fait appropriée pour atteindre un objectif socialement valorisé, il cherche à susciter la confiance et le soutien des acteurs dont il dépend pour poursuivre ses activités, par exemple les autorités publiques, ses actionnaires, ses clients, ses partenaires industriels et commerciaux...⁹

Les analyses développées par le courant néo-institutionnaliste en sociologie visent à élucider une énigme scientifique que les études de diffusion ne sont pas parvenues à éclaircir : comment expliquer que certaines solutions d'action publique se généralisent à l'échelle régionale ou globale alors que le niveau d'interactions et d'interdépendances entre les adoptants n'est pas suffisamment élevé? Par exemple, s'interrogeant sur les causes de la globalisation rapide de thèmes et de formes juridiques liés aux droits de l'homme et du citoyen, Elizabeth Heger Boyle et John Meyer estiment que les relations internationales dans la sphère juridique ne sont pas assez développées pour

⁹ John W. Meyer, Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », in Walter W., Powell, Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 43.

constituer une explication satisfaisante. Le ressort essentiel de l'homogénéisation observée réside, selon ces auteurs, dans l'existence de « normes culturelles » et de « pressions institutionnelles » en voie de généralisation au sein de la communauté internationale, qui conduisent la plupart des gouvernements nationaux à adopter, au moins formellement, un ensemble de standards afin de préserver leur crédit sur la scène internationale¹⁰.

La notion d'isomorphisme

Les approches néo-institutionnalistes des phénomènes de diffusion ont été principalement élaborées dans une perspective de sociologie des organisations. Pour Walter Powell et Paul DiMaggio, l'émergence et la structuration d'un champ organisationnel – entendu comme l'ensemble des organisations intégrées dans un même champ d'activité sociale – ont toujours pour corollaire l'homogénéisation des organisations insérées dans ce champ. Le principal processus à l'origine de cette convergence est « l'isomorphisme institutionnel », qui provient du fait que les organisations ne sont pas seulement en concurrence les unes avec les autres pour se doter des structures les plus efficaces, mais aussi pour accroître leur pouvoir politique et leur légitimité institutionnelle, fût-ce au prix d'une moindre efficacité de leurs fonctions de production de biens ou de services¹¹.

Powell et DiMaggio distinguent trois types d'isomorphismes.

Le premier, l'isomorphisme coercitif, renvoie à trois phénomènes de diffusion verticale, et généralement volontaire, de modèles. L'isomorphisme coercitif résulte, en premier lieu, de la dépendance de la plupart des organisations d'un champ organisationnel vis-à-vis des organisations dominantes dans ce champ. Ces dernières sont, du fait de leur puissance, à même d'exercer des pressions formelles et informelles pour amener les organisations dominées à les imiter. L'isomorphisme coercitif procède, en deuxième lieu, de l'imposition de règles et de modes d'organisation par un pouvoir de contrainte surplombant, à travers des prescriptions légales par exemple, des normes techniques, des procédures de contrôle ou des ordres émis par une autorité hiérarchiquement supérieure. L'isomorphisme coercitif renvoie, en troisième lieu, à l'intérêt qu'ont les organisations de se conformer aux attentes de rôles et critères de normalité institués dans la culture de leur champ organisationnel.

¹⁰ Elizabeth Heger Boyle, John W. Meyer, « Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law », in Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 65-95.

¹¹ Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 63-84.

Le deuxième type d'isomorphisme, dit mimétique, rend compte de mécanismes de diffusion horizontale de modèles, soit de façon non intentionnelle – du fait de la circulation des hommes (mobilité professionnelle, rotation de personnel...) et des informations entre les organisations) – soit de manière délibérée, à travers l'activité d'agents de diffusion tels que les firmes de consultance, les associations de branche industrielle, les chambres de commerce, les organisations professionnelles...

Le troisième type d'isomorphisme, qualifié de normatif, est décrit comme la conséquence du rôle que jouent les institutions éducatives et de professionnalisation : celles-ci engendrent des individus relativement interchangeables, susceptibles d'occuper des positions similaires dans des organisations variées, et qui sont le véhicule de normes et de pratiques instituées. L'enseignement supérieur, par exemple, a pour effet de légitimer et de stabiliser sur le plan cognitif des ensembles de normes, langages, modes de raisonnement, représentations des problèmes, techniques, procédures de travail, etc. qui deviennent communs à un même type d'acteurs dans tout un champ organisationnel.

Richard Scott évoque deux autres mécanismes de diffusion entraînant la convergence des organisations. La certification, d'une part, favorise la diffusion de solutions dont l'adoption n'est pas obligatoire : c'est par intérêt que l'adoptant accepte de se plier aux exigences de l'autorité qui délivre le label, l'autorisation ou la licence convoités. Les politiques incitatives, d'autre part, contribuent à la généralisation de solutions par le biais de dispositifs de subventions, d'appels d'offre, de réductions d'impôts, d'éligibilité pour l'obtention de contrats ou de fonds spécifiques¹².

Les transferts comme conséquences d'une contrainte de légitimation

La contribution majeure de la sociologie néo-institutionnaliste à la compréhension des phénomènes de convergences et de transferts réside dans la théorisation des processus horizontaux de propagation des innovations organisationnelles (isomorphismes mimétique et normatif).

Pour les sociologues néo-institutionnalistes, les activités de communication d'informations et d'import-export de formes institutionnelles sont essentiellement motivées, dans une situation d'incertitude quant à l'efficacité des différentes solutions envisageables, par la volonté d'imiter des comportements adoptés par des « semblables » dans des situations jugées similaires, ainsi que des modèles ou des standards investis d'un fort capital de légitimité, notamment parce qu'ils correspondent aux idées, valeurs et schèmes culturels devenus dominants dans le champ social considéré. Les organisations ont tendance à imiter ce qui est perçu comme une « meilleure

¹² Richard W. Scott, « Unpacking Institutional Arguments », in Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 164-182.

pratique » dans leur champ d'appartenance, même si elles n'ont qu'une image mythifiée et une compréhension très sommaire de la pratique prise pour modèle, ainsi qu'une idée imprécise de la plus-value que son importation est susceptible d'apporter à leur activité. Le transfert est essentiellement conditionné par la volonté, de la part de l'organisation importatrice, de ne pas apparaître comme « retardataire » quitte à ce que la greffe soit opérée de manière purement rituelle et cérémonielle, sans souci de cohérence avec ses propres activités techniques et son impératif d'efficacité. Ce souci de conformité aux modèles dominants est particulièrement prégnant dans les organisations, telles les administrations publiques, dont les performances ne peuvent être évaluées de façon claire et univoque et où le respect d'obligations de moyens constitue le principal critère d'appréciation du « bon fonctionnement ». C'est pourquoi les cloisonnements interadministratifs et les frontières interétatiques sont généralement très perméables à la circulation des solutions d'action publique. La sociologie néo-institutionnaliste a bien mis en évidence le rôle des professions, ainsi que celui des institutions juridiques et judiciaires, dans la production et la diffusion de ces solutions mythifiées¹³.

L'affichage de sa mise en conformité avec les règles, idées et pratiques qui jouissent d'un prestige élevé dans sa communauté de référence présente de nombreux avantages pour l'organisation importatrice : il lui est plus facile de légitimer son activité en affirmant qu'elle respecte des principes supérieurs autour desquels existe un large consensus qu'en démontrant l'efficacité de chacune de ses actions ; ses échanges avec les autres organisations nationales ou étrangères qui suivent le même modèle ou respectent les mêmes standards en sont facilités¹⁴ ; elle accroît son attractivité vis-à-vis des investisseurs, des personnels qualifiés et des clients ou usagers ; elle a davantage de chances d'obtenir des certifications, des labels de qualité, des autorisations et des aides publiques ; elle jouit d'une meilleure réputation et n'apparaît pas comme inconséquente, irrationnelle ou vulnérable.

A l'inverse, le coût de la non-conformité aux normes socialement valorisées peut être très élevé en raison notamment des scandales publics, des primes d'assurance, de la responsabilité juridique. Par exemple, Heger Boyle et Meyer pensent que la diffusion universelle des droits de l'homme et des droits environnementaux est principalement due au fait que les Etats qui se refusent à consacrer dans leur droit interne un ensemble de principes universels et de règles fondamentales tenus pour naturels et légitimes par la communauté internationale affaiblissent considérablement leur crédit sur la scène mondiale. La contrainte de conformité vis-à-vis des normes dominantes dans

¹³ John W. Meyer, Brian Rowan, *op. cit.*, p. 48.

¹⁴ David Lazer, « Regulatory Capitalism as a Networked Order: The International System as an Informational Network », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 53.

l'environnement international peut amener les gouvernements nationaux à adopter des règles juridiques et des mesures de politique publique en dépit de leur inapplicabilité, de leur inutilité et des résistances actives ou passives qu'elles suscitent dans la société d'accueil. Ces oppositions peuvent provenir des mêmes groupes qui ont publiquement soutenu l'importation des standards internationaux, dans un souci de légitimation interne et externe, mais qui estiment que ces règles vont à l'encontre de leurs intérêts matériels et ne doivent donc pas être appliquées dans les faits. L'alignement sur les standards internationaux a surtout une fonction symbolique : il constitue un signe extérieur par lequel un Etat manifeste sa volonté d'appartenance à une communauté internationale, quand bien même les autorités nationales importatrices n'ont pas la volonté de mettre effectivement en œuvre les normes transférées et ferment les yeux sur leur transgression¹⁵.

La sociologie néo-institutionnaliste a mis en évidence un autre type de motivation pouvant conduire un acteur à clamer son adhésion à un modèle dominant dans son environnement international : justifier la mise en place d'une forme institutionnelle qui favorise son propre intérêt au détriment de celui des autres. Non seulement l'importation de solutions exogènes « clé en main » limite l'effort d'innovation que doit fournir cet « entrepreneur institutionnel » dans le cadre d'un processus de création ou de changement institutionnel, mais aussi lui permet de masquer le caractère contingent, arbitraire, partisan ou inéquitable de certains choix en matière de construction institutionnelle. Il s'agit, pour les acteurs qui bénéficient d'« effets distributifs » qui leur sont favorables, de légitimer les formes institutionnelles avantageuses pour eux afin d'éviter qu'elles ne soient remises en question par les acteurs insatisfaits¹⁶. Dans ce cas de figure, présenter la mesure adoptée comme la reprise d'une « solution qui fonctionne » à l'étranger participe d'une stratégie de naturalisation d'un choix politique dont le but est de prévenir l'émergence de controverses et d'oppositions : la solution choisie est décrite comme adéquate, rationnelle, désirable et nécessaire dans la mesure où elle ressemble aux solutions qui ont été retenues dans les pays étrangers désignés comme les plus performants.

La tradition néo-institutionnaliste combine holisme et individualisme : l'imitation des formes socialement valorisées est vue à la fois comme une contrainte externe et comme une ressource stratégique pour l'importateur. Celui-ci conserve généralement une distance critique vis-à-vis du modèle transféré. Il se contente souvent d'en adopter les caractéristiques les plus formelles – par souci de préserver ou d'améliorer son crédit dans le champ social où il déploie ses activités – mais invente, en coulisses, derrière la façade de conformité, les aménagements nécessaires compte tenu de sa situation, de ses intérêts et de ses besoins spécifiques. Il peut aussi tenter d'infléchir le modèle

¹⁵ Elizabeth Heger Boyle, John W. Meyer, *op.cit.*, p. 81-82.

¹⁶ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

auquel il a choisi (ou a été obligé) de se conformer par le biais d'une démarche active auprès de celui qui l'a produit. Il est capable de l'interpréter et de le mobiliser de manière sélective en fonction des usages qu'il souhaite en faire, jouant sur les failles, les ambiguïtés et les contradictions dans sa formulation. Il est, enfin, capable de combiner différents modèles disponibles pour servir ses objectifs¹⁷.

Les solutions importées ne sont jamais reproduites à l'identique dans un contexte d'accueil toujours différent de celui d'origine. Chaque organisation est, en effet, ensermée dans un contexte local particulier et dans un tissu complexe d'environnements institutionnels enchevêtrés (secteurs et branches d'activité, professions, multiples niveaux de gouvernement...) avec lesquels des liens d'interdépendance et d'interaction sont noués (par exemple un réseau d'alliances avec d'autres acteurs locaux, des choix stratégiques privilégiant l'insertion dans tel environnement institutionnel plutôt que dans tel autre...). Les solutions transférées doivent être adaptées pour préserver les relations extérieures indispensables à la survie de l'organisation importatrice. Elles doivent aussi être ajustées pour tenir compte de rapports de pouvoir internes et externes¹⁸. De plus, chaque organisation possède ses propres spécificités culturelles et ses propres règles du jeu plus ou moins implicites (savoir-faire tacites, valeurs partagées, manières de percevoir et d'interpréter les événements, routines et coutumes constitués au fil du temps, auxquels les membres de l'organisation vouent un attachement superstitieux et qui sont difficiles à infléchir au moyen d'une action délibérée) qui influent nécessairement sur la façon dont les éléments incorporés depuis l'extérieur sont assimilés (phénomène d'inertie institutionnelle)¹⁹. Enfin, les solutions importées sont modifiées pour être mises en compatibilité avec les capacités techniques et cognitives de l'organisation importatrice telles qu'elle les a développées au cours de son histoire (phénomène de *path-dependence*). Ces capacités, qui sont le produit d'investissements effectués dans le passé, contraignent toujours peu ou prou la réception des emprunts extérieurs.

C'est pourquoi les transferts impliquent toujours une part de dénaturation et d'adaptation. Ces inévitables altérations du modèle sont mêmes considérées par la sociologie néo-institutionnaliste comme étant la source majeure d'innovations institutionnelles. Les tentatives imparfaites d'imitation, les efforts en vue d'adapter tant bien que mal les modèles exogènes à la situation locale

¹⁷ Roger Friedland, Robert R. Alford, « Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions », in Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 232-263.

¹⁸ Voir les travaux du courant dit « institutionnalisme historique » sur les « points de veto » institutionnels susceptibles d'empêcher ou d'infléchir l'assimilation d'une innovation exogène : Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.

¹⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

et aux impératifs techniques de l'organisation, les nouvelles combinaisons de solutions d'origines diverses, font surgir des éléments inédits, imprévus, que d'autres tenteront à leur tour de copier.

La théorisation des modèles comme facteur de diffusion

La sociologie des organisations néo-institutionnalistes a montré que les niveaux d'abstraction, de généralisation, de conceptualisation et de théorisation d'une solution déterminent dans une large mesure son potentiel de diffusion. La notion de théorisation renvoie, chez John Meyer et David Strang, à l'élaboration d'un discours visant à présenter de manière simplifiée et abstraite les caractéristiques d'un modèle, ainsi qu'à spécifier des relations de causalité entre la mise en œuvre de tel ou tel aspect de ce modèle et les effets qui sont supposés en découler²⁰. Pour ces auteurs, plus le degré de sophistication du discours qui stylise une pratique sociale est élevé, plus celle-ci est aisée à transférer d'un contexte à un autre, moins sa diffusion est dépendante de l'accomplissement d'interactions sociales directes entre des exportateurs et des importateurs, et moins les dissimilitudes entre adoptants potentiels ont de chances d'être un obstacle à sa propagation. En effet, dès lors qu'une catégorie de pratiques est représentée au moyen d'un modèle général, elle bénéficie, pour tout un ensemble de raisons, d'une transférabilité accrue. La théorisation facilite la communication d'informations relatives au modèle en l'absence d'expérience partagée et de relation personnelle entre l'émetteur et le récepteur. Une solution théorisée peut être communiquée par un éventail plus large de canaux permettant, par exemple, sa diffusion à travers les médias professionnels et scientifiques. La théorisation rend ainsi possible la circulation du modèle au sein de communautés internationales de « théoriciens » (experts, spécialistes académiques...), dont certains sont des entrepreneurs de transferts, ce qui a pour effet de démultiplier le nombre d'adoptants potentiels informés de l'existence du modèle. En outre, elle détache le modèle des situations concrètes où celui-ci a pris naissance, ce qui permet à des acteurs placés dans des situations différentes de supposer que l'adoption du modèle a des chances d'être efficace malgré la singularité de leur cas (et accessoirement, elle leur fournit des outils cognitifs pour donner du sens à la situation qu'ils vivent). Elle accroît l'attractivité du modèle davantage attractif en gommant certains des dysfonctionnements qui lui sont inhérents et en passant sous silence certains de ses effets négatifs probables²¹. Les caractéristiques du modèle qui sont facilement

²⁰ David Strang, John W. Meyer, « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, vol.22, n°4, 1993, p. 487-511.

²¹ Ainsi, Ian Greener montre comment la traduction, par les décideurs britanniques, du système de santé américain sous la forme d'un corps sophistiqué de théories concernant la manière de réduire les coûts dans le secteur médical et de développer l'efficacité de l'organisation des soins, a abouti à la construction d'un modèle de « réformes basées sur le marché » qui, par la suite, a exercé une force d'attraction considérable sur d'autres gouvernements nationaux qui étaient

transposables peuvent être présentées comme centrales, tandis que d'autres aspects moins aisément exportables peuvent être désignés comme accessoires, optionnels ou aménageables.

Une théorisation peut être appuyée sur d'autres théorisations pour accroître sa force de persuasion : sont ainsi constitués, selon John Meyer et David Strang, des « réseaux de théories congruentes » argumentés en termes de lois scientifiques ou naturelles, formant des « schèmes culturels dominants » tels que les discours de la modernité, de l'eupéanisation, de la globalisation, de l'Etat de droit, ou encore du néo-libéralisme, qui légitiment l'imitation des pratiques universellement reconnues comme les plus modernes, innovantes, conformes aux droits fondamentaux, efficaces, efficaces ou rentables²².

La théorisation d'une solution destinée à être diffusée s'accompagne généralement de la définition d'une catégorie d'acteurs dont on présume qu'ils sont disposés, aptes et ont intérêt à adopter cette solution. Ce groupe d'adoptants potentiel est supposé être confronté à un même type de problèmes que la solution doit permettre de résoudre, quelles que soient les caractéristiques particulières de chacune des entités incluses dans le groupe.

I.3. Les études des phénomènes de convergence et d'eupéanisation

Les recherches sur la convergence internationale des régulations sociales renouvellent une tradition de recherche en histoire et en politique comparée, remontant aux années 1950, qui étudie les processus de développement conduisant, dans différentes parties du monde, à l'établissement d'institutions politiques, économiques et sociales similaires à celles qui existent en Occident. Les études des phénomènes de convergence ont pour ambition scientifique de comprendre la tendance des sociétés à développer des caractéristiques de plus en plus similaires, tant au niveau des structures que des processus sociaux²³. Il s'agit d'expliquer pourquoi et comment, « dans un même domaine et face aux mêmes types d'enjeux et de problèmes, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées adoptent progressivement les mêmes politiques publiques »²⁴. Cette réduction des écarts entre les situations nationales et sectorielles peut concerner différents aspects des politiques publiques : modes d'élaboration, objectifs, instruments, référentiels d'action,

idéologiquement convaincus de l'inefficacité intrinsèque du secteur public. Ian Greener, « Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives », *Governance*, vol.15, n°2, 2002, p. 167.

²² David Strang, John W. Meyer, *op.cit.*, p. 500.

²³ Colin J. Bennett, *op.cit.*, p. 215.

²⁴ Patrick Hassenteufel, « Convergence », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 131.

arrière-plan idéologique, cadre institutionnel, effets, etc. Colin Bennett identifie quatre processus pouvant entraîner l'un ou l'autre de ces genres d'homogénéisation : l'émulation, la construction de réseaux d'élites, l'harmonisation (voir deuxième partie) et l'exposition à un pouvoir d'influence étranger. Les spécialistes des études sur les convergences insistent sur le fait que toute ressemblance entre des situations nationales n'est pas nécessairement le résultat d'un processus de convergence : il convient de démontrer empiriquement que des emprunts extérieurs ont influé de façon significative sur la fabrique ou la mise en œuvre de la politique publique étudiée.

Les recherches consacrées aux dynamiques d'intégration, d'harmonisation et d'élargissement de l'Europe communautaire constituent une branche particulièrement féconde des études sur les phénomènes de convergence. Ce courant des études européennes analyse la circulation des modèles d'action publique entre les niveaux de gouvernement et les territoires en Europe. L'eupéanisation des pays composant l'espace communautaire s'accompagne en effet d'une intense circulation des solutions d'action publique. Claudio Radaelli définit l'eupéanisation comme « un processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, procédures, paradigmes, styles, recettes d'action, ainsi que de normes et croyances, qui sont, dans un premier temps, définies et consolidées au cours de la fabrication des politiques européennes, puis qui sont ensuite incorporées dans la logique des discours, identités, structures politiques et politiques publiques au niveau domestique »²⁵.

Les recherches sur l'eupéanisation s'efforcent de restituer la diversité des mécanismes susceptibles d'entraîner une certaine homogénéisation des politiques publiques au sein de l'Union européenne (UE) et à sa périphérie, en distinguant, d'un côté, les processus verticaux d'imposition, c'est-à-dire la pression de haut vers le bas (*top-down*) émanant des instances européennes en vue de contraindre les acteurs domestiques à s'adapter aux règles communes et, d'un autre côté, les processus horizontaux d'imitation, d'émulation et de convergence culturelle entre les pays membres²⁶. Comme le relève Simon Bulmer, l'eupéanisation procède tantôt de la mise en œuvre de régimes de régulation auxquels il est difficile de se soustraire (l'union monétaire par exemple), tantôt de la mise en œuvre de politiques fondées sur le devoir d'échanger les informations et les idées, la coordination souple, la consultation et l'émulation réciproque, les pressions morales exercées par les pairs, ou encore les mesures incitatives. Ces politiques laissent aux acteurs

²⁵ Claudio Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », in Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 30.

²⁶ Voir Claudio Radaelli, « Eupéanisation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 192 ; Simon Bulmer, Stephen Padgett, « Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective », *British Journal of Political Science*, vol.35, n°1, 2004, p. 103-126.

nationaux une grande liberté d'interprétation des normes européennes (l'UE ayant peu ou pas de pouvoirs de contrôle et de sanction)²⁷.

C'est ce deuxième type de mécanismes qui a été étudié avec le plus d'application par les spécialistes de l'europanisation. Ceux-ci ont amplement mis en lumière ce que l'harmonisation des formes d'action publique en Europe doit à la convergence des acteurs nationaux dans la manière de percevoir et d'interpréter les problèmes, du fait de leur socialisation dans des réseaux européens de décideurs ou d'experts, mais aussi de la prise de conscience des dépendances réciproques et de la nécessité d'organiser une coopération pour prendre en charge des problèmes et des risques²⁸. L'Union européenne est vue à la fois comme un centre de pouvoir coercitif contrôlant strictement le respect des règles qu'il édicte, comme un niveau de gouvernement partageant son autorité avec d'autres niveaux, et comme un forum d'échanges d'informations, de dialogue et de concertation fournissant aux acteurs des possibilités de socialisation commune et d'apprentissages croisés avec, pour effet, l'homogénéisation de leurs valeurs, conceptions, préférences, identités et croyances, préalablement à l'élaboration et à la diffusion de règles et de politiques publiques européennes²⁹.

Les études sur l'europanisation s'intéressent au premier chef à la manière dont les normes européennes sont incorporées par les adoptants nationaux, en fonction notamment de diverses caractéristiques structurelles du contexte d'accueil telles que les cultures politiques et administratives nationales, les noyaux durs de croyances et de dispositions partagées par les élites, les obligations constitutionnelles et légales³⁰. Ces recherches s'efforcent de mettre en évidence la variété des résultats possibles, depuis l'alignement complet du receveur sur le modèle communautaire et le remplacement de la forme nationale antérieure par la solution européenne importée, jusqu'au rejet des normes européennes ou à leur absence d'impact. Elles ont montré que, dans la plupart des cas, la réception des règles et politiques communautaires s'opère à travers une série de négociations, traductions, réinterprétations, aménagements locaux et hybridations entre normes nationales et normes européennes. L'introduction de politiques européennes est à l'origine de réformes substantielles des cadres nationaux et entraîne un changement des pratiques des

²⁷ Simon Bulmer, « Germany, Britain and the European Union: Convergence through Policy Transfer », *German Politics*, vol.16, n°1, 2007, p. 39-57.

²⁸ François Bafoil, « Transfert institutionnel et europanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 213-237.

²⁹ Patrick Hassenteufel, *op.cit.*

³⁰ Voir Christoph Knill, Andrea Lenschow, « Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol.43, n°3, 2005, p. 603 ; Christoph Knill, « European Policies: The Impact of National Administrative Traditions », *Journal of Public Policy*, vol.18, n°1, p. 1-28.

acteurs domestiques, sans pour autant que le modèle européen initial soit reproduit à l'identique³¹. Dans nombre de cas, les transferts par lesquels s'opère l'eupéanisation peuvent aboutir non à une homogénéisation, mais à une différenciation des politiques nationales³², d'où une variabilité des degrés de convergence selon les secteurs et selon les pays. L'une des notions clés élaborées par les études sur l'eupéanisation est celle de « pression adaptative ». Celle-ci est d'autant plus forte qu'il existe un décalage important entre le contenu de la politique communautaire en voie de diffusion et les caractéristiques de la politique menée antérieurement au niveau national. Le résultat du transfert dépend, dans une large mesure, de l'ampleur de cet écart, qui entraîne des coûts d'adaptation plus ou moins acceptables et supportables³³.

L'eupéanisation est, en somme, appréhendée « non pas comme une diffusion linéaire de normes communautaires, mais comme une série complexe de processus d'échanges et de transactions déterminés par des contraintes institutionnelles et politiques présentes au niveau domestique³⁴ ». Les institutions domestiques et les jeux politiques nationaux sont alors conçus comme des « filtres » ou des « prismes ».

Comme les autres ensembles de recherches sur les convergences et transferts, les études de l'eupéanisation se sont penchées sur les acteurs jouant un rôle de passeur, médiateur, courtier ou entrepreneur institutionnel dans la circulation des solutions d'action publique, en particulier « les acteurs politiques et sociaux possédant des savoirs et des savoir-faire spécialisés dans les questions européennes et occupant une position à l'interface entre l'espace communautaire et l'espace national³⁵ ». D'autre part, les travaux sur l'eupéanisation prêtent une attention soutenue à l'impact des transplantations sur les acteurs du pays receveur, s'efforçant de déterminer en quoi la reprise de règles et principes d'action européens transforme leurs structures d'opportunités, leurs pouvoirs relatifs, leurs perceptions, leurs conceptions, leurs intérêts, leurs identités, leurs compétences et pratiques.

Plusieurs travaux récents se sont efforcés de croiser les notions de transfert de politiques publiques (*policy transfer*) et d'eupéanisation à partir d'analyses basées sur l'observation des

³¹ Sabine Saurruger, Yves Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 190.

³² Maxime Forest, « Les transferts institutionnels à l'usage des politiques d'égalité hommes-femmes dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne. De l'invention d'un domaine des politiques publiques à son investissement par les acteurs », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 260.

³³ Le modèle de l'acteur rationnel tient une place importante dans les travaux sur l'eupéanisation, dans la mesure où le degré de pénétration des normes européennes est vu comme dépendant en grande partie des calculs coût-avantage effectués par les importateurs (même si d'autres facteurs, comme le poids des héritages du passé, des idéologies et des croyances, sont également pris en considération).

³⁴ Sabine Saurruger, Yves Surel, *op.cit.*, p. 182.

³⁵ Laure Neumayer, « La naissance d'une politique publique "eupéanisée": le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 240.

processus d'intégration des anciens pays socialistes dans l'Europe communautaire. Ces recherches examinent les effets des politiques européennes d'élargissement dont l'objectif est de provoquer la convergence des institutions et des politiques publiques des pays candidats avec celles des Etats membres. Elles ont bien mis en évidence la capacité des acteurs domestiques des pays en voie d'intégration à déployer des stratégies de résistance et d'adaptation face aux exigences de l'UE en matière de reprise de l'acquis communautaire, en dépit du caractère très coercitif du processus d'adhésion. Les fortes pressions exercées par les instances communautaires pour obliger les pays post-communistes à se conformer aux normes européennes ont été, dans le même temps, « l'occasion pour les acteurs domestiques de saisir les opportunités offertes pour capter des ressources, mobiliser de nouveaux réseaux et ainsi contribuer à redistribuer le pouvoir dans les systèmes politiques d'Europe centrale et orientale »³⁶. Ces recherches sur l'élargissement ont amené à questionner l'efficacité des procédés de promotion ou d'imposition des normes communautaires, en particulier la conditionnalité, en fonction de la présence ou de l'absence d'un ensemble de facteurs facilitateurs ou inhibiteurs : existence de groupes et de points de veto, divergences dans les conceptions des formes appropriées d'action publique, incitations financières, mobilisations d'acteurs domestiques en faveur des transferts ou contre eux, difficultés pratiques à mettre en œuvre les prescriptions européennes... Elles ont confirmé une nouvelle fois l'hypothèse selon laquelle les transferts imposés unilatéralement par un exportateur disposant d'un pouvoir de contrainte considérable n'excluent jamais les marchandages et les accommodements.

I.4. Les approches axées sur les notions de *lesson-drawing* et d'apprentissage

Une partie des recherches sur la circulation des solutions d'action publique place l'accent sur le caractère intentionnel et rationnel des activités d'importation. Ce courant s'intéresse tout particulièrement aux mécanismes de sélection d'une solution exogène à un problème et à la façon dont les exemples extérieurs sont volontairement mobilisés à des fins de conception de programmes d'action. Les responsables politico-administratifs impliqués dans la fabrication des politiques publiques sont vus comme des décideurs rationnels contraints d'innover sous la pression des problèmes. Ces dirigeants et experts nationaux sont présentés comme soucieux de collecter un maximum d'information sur les expériences étrangères (notion de *lesson-drawing*) afin de s'en

³⁶ Sabine Saurruger, Yves Surel, *op.cit.*, p. 178.

inspirer pour mettre en place des réponses efficaces³⁷. Ils sont, en outre, supposés capables d'analyser les données qu'ils ont rassemblées en toute objectivité intellectuelle, c'est-à-dire sans que leur jugement ne soit affecté par des œillères idéologiques, des préférences partisans, des préjugés de classe et autres sortes de « biais cognitifs »³⁸. Ils sont, enfin, présumés aptes à modifier leurs représentations, conceptions et convictions antérieures à la lumière des arguments et des preuves obtenus concernant les résultats des mesures prises à l'étranger. Les leçons tirées des expériences étrangères peuvent être positives ou négatives. L'examen des informations obtenues sur le fonctionnement et les effets d'une politique mise en œuvre antérieurement à l'étranger peut, en effet, conduire les décideurs nationaux à envisager cette solution non comme un modèle, mais comme un repoussoir. Ces études ont tendance à considérer qu'il existe une relation mécanique entre l'apparition d'un problème similaire dans plusieurs contextes et l'adoption de solutions semblables (notion de *problem pressure*). Les variations entre les interprétations des problèmes d'un contexte à l'autre tendent à être sous-estimées.

Ce type de travaux a souvent une dimension évaluative et prescriptive : il s'agit de mesurer l'efficacité, l'efficacités et l'impact (notamment les effets non voulus ou pervers) des transplantations observées afin de perfectionner les méthodes de travail des acteurs spécialisés dans la détection des innovations transférables ou dans la conduite d'opérations d'importation ou d'exportation.

D'autres approches centrées sur le processus de décision mettent en avant le rôle que jouent la propagation et « l'apprentissage » (*social learning, organizational learning, policy learning*) de discours, d'idées, d'informations, de croyances et de connaissances dans la dissémination d'éléments plus concrets, tels que, par exemple, des règles ou des instruments d'action publique. La diffusion interterritoriale, intersectorielle ou inter-organisationnelle de répertoires de savoirs est vue comme contribuant à créer des conditions cognitives propices au transfert de formes institutionnelles, organisationnelles et professionnelles liées à ces mêmes répertoires. Ces approches centrées sur la circulation et l'assimilation des « matériaux symboliques » de construction de l'action publique s'interrogent sur les facteurs qui favorisent l'ouverture des décideurs et, plus largement, des ensembles sociaux, aux idées et connaissances extérieures. La présence d'acteurs ou de réseaux ayant des modes de pensée de sciences sociales³⁹ et faisant office de « passeurs », « transmetteurs » ou « enseignants » d'idées – tels que les communautés épistémiques

³⁷ Richard Rose, « What is Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991, p. 3-30.

³⁸ Pour une présentation de ce courant rationaliste, voir Covadonga Meseguer, « Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 74-75.

³⁹ *Ibid.*, p. 78-79.

conceptualisées par Peter Haas⁴⁰ ou les institutions du savoir (*knowledge institutions*) étudiées par Diane Stone⁴¹ et Stella Ladi⁴² – est souvent décrite comme un élément déterminant. Ces études font plus volontiers référence au modèle de la rationalité limitée du décideur qu'à celui de la rationalité absolue. Une interrogation récurrente a trait à la capacité d'apprentissage des acteurs du contexte de réception quand les savoirs importés sont dissonants par rapports à leurs préconceptions et modes de raisonnements habituels⁴³. Une autre problématique souvent traitée concerne les conséquences des rapports de domination existants dans le cadre des dispositifs de coopération internationale offrant à leurs « bénéficiaires » de les former à l'emploi des solutions exportées.

I.5. L'approche structurale

Les travaux de Yves Dezalay et Bryant Garth ont pour but d'analyser les stratégies d'import-export de savoirs et d'expertises d'Etat (portant sur les techniques et instruments de gouvernement présentés comme les plus modernes, les principes de « bonne gouvernance »...) des Etats-Unis vers les pays périphériques. Ces auteurs cherchent plus précisément à comprendre le déroulement et les effets des initiatives déployées par divers exportateurs américains (fondations philanthropiques, cabinets de conseil juridiques, ONG de défense des droits de l'homme...) en vue de transplanter le modèle de *rule of law* et les politiques du « consensus de Washington » dans des pays d'Amérique latine où le champ du pouvoir d'Etat est fortement imprégné de traditions européennes. Pour Dezalay et Garth, cette coopération internationale dans le domaine des savoirs de gouvernement constitue le vecteur principal de politiques étrangères d'influence ou d'hégémonie ayant pour finalité la diffusion la plus large possible de modèles nationaux d'exercice du pouvoir⁴⁴.

L'un des grands mérites de l'approche adoptée par Dezalay et Garth réside dans son souci de mettre en lumière les transactions et les alliances, les conflits et les concurrences qui se nouent

⁴⁰ Peter Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol.46, n°1, 1992, p. 1-35.

⁴¹ Diane Stone, « Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p. 45-70.

⁴² Stella Ladi, *Globalisation, Policy Transfer and Policy Research Institutes*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2005.

⁴³ Colin J. Bennett, Michael Howlett, « The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy Sciences*, vol.25, n°3, 1992, p. 275-294.

⁴⁴ Sur la capacité des grandes puissances à promouvoir leurs modèles d'action publique à l'échelle globale en usant tout à la fois de la coercition, de la persuasion, de l'incitation économique et de la domination des arènes internationales d'élaboration de standards régionaux ou mondiaux, voir aussi : David Levi-Faur, *op.cit.* ; Daniel W. Drezner, « Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 841-859.

entre les différentes catégories d'agents participant à ces processus d'import-export. Selon eux, l'essor des transferts de politiques publiques repose à la fois sur une demande suscitée par les guerres de palais dans les pays importateurs – c'est-à-dire les luttes entre groupes sociaux (notamment générationnels) et fractions d'élites nationales des pays périphériques – et une offre alimentée par les compétitions entre les pays centraux et entre des fractions concurrentes à l'intérieur d'un même pays central, pour l'exportation d'expertises et de savoirs d'Etat.

La promotion internationale de modèles de politiques publiques apparaît, dans cette perspective, comme la continuation sur la scène internationale de concurrences nationales relatives au gouvernement de l'Etat et de la société. Les financeurs et les prestataires d'aide au développement font du prosélytisme pour tenter de recruter des protégés dans les pays récipiendaires. Ces protégés sont des alliés potentiels dans la course au pouvoir que se livrent, en investissant la scène internationale, différents groupes sociaux du pays donateur. Dezalay et Garth s'efforcent, en somme, de mettre en relation les motivations stratégiques des importateurs et celles des exportateurs. Ils montrent notamment comment les agents sociaux du contexte de réception cherchent à tirer parti du « capital international »⁴⁵ qu'ils parviennent à se constituer pour accroître leur influence dans leur champ national.

Dezalay et Garth insistent sur la large autonomie que conservent les systèmes nationaux malgré les pressions de plus en plus fortes en faveur des transferts et le développement des standards internationaux. Selon eux, les stratégies des exportateurs et des importateurs « sont façonnées et déterminées par leurs positions à l'intérieur de leurs champs nationaux respectifs »⁴⁶. Les effets des influences internationales sont donc fortement tributaires des contextes institutionnels et culturels nationaux. La fabrication des normes internationales est également largement dépendante de dynamiques ancrées dans les champs nationaux des pays qui dominent les arènes internationales de production normative. Les structures supranationales sont instrumentalisées par les Etats qui y jouissent d'une influence prépondérante pour diffuser leurs propres standards nationaux travestis en normes internationales⁴⁷. Ainsi, la promotion américaine de la « règle de droit » peut être interprétée comme une entreprise d'exportation de la *lingua franca* américaine dans le domaine de la gestion des affaires et des politiques publiques. Ce qui est promu, c'est la conception américaine

⁴⁵ Celui-ci est composé de diplômés étrangers, d'expertise importée, de réseaux internationaux, de crédibilité sur la scène internationale. Ce à quoi sont surtout attachés les acteurs, c'est sa valeur dans leur champ national d'appartenance : « Le capital international n'a de valeur que localement ». Yves Dezalay, Bryant G. Garth, *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, 2002, p. 313.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁴⁷ Yves Dezalay, Bryant G. Garth, « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », in Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 307.

de ce que doit être l'Etat de droit, la démocratie, le rôle de la société civile, les relations adéquates entre autorités publiques et entreprises privées.

Le savoir étranger est instrumentalisé par l'importateur. Ainsi, au Brésil et au Chili, durant les années 1970 et 1980, les adversaires du petit groupe de juristes dirigeant l'Etat ont construit progressivement leur crédibilité grâce à d'importants investissements savants. Ils se sont appuyés sur des institutions américaines pour se faire reconnaître comme les détenteurs de nouvelles technologies d'exercice du pouvoir qui étaient fondées sur l'économie et les sciences sociales. Lors des moments de crise, ces prétendants ont mis à profit ces investissements pour asseoir leur légitimité dans le champ du pouvoir d'Etat. Par exemple, les Chicago Boys chiliens ont mis au service de Pinochet et de ses alliés le savoir et la légitimité qu'ils avaient acquis à l'École de Chicago dans les années 1970, auprès des théoriciens de l'économie pure, afin de discréditer les politiques interventionnistes du gouvernement Allende. En retour, les victimes et les opposants chiliens de cette dictature ont mobilisé la construction internationale des droits de l'homme véhiculée par des ONG américaines pour discréditer ce régime aux yeux de l'opinion internationale. En somme, les stratégies internationales offrent à une élite marginalisée la possibilité de développer une contre-offensive⁴⁸.

La réussite des stratégies d'import-export d'expertise d'Etat dépend du degré d'homologie structurale qui peut exister, à un moment spécifique de leur histoire, entre les champs du pouvoir d'Etat, au Nord et au Sud⁴⁹. Cette convergence plus ou moins durable consolide l'alliance toujours précaire entre importateurs et exportateurs, en leur donnant des motivations et des ressources relativement similaires, et donc plus faciles à mettre en commun. Ainsi, le transfert des idées néolibérales a globalement été un succès du fait de l'homologie des positions entre, d'une part, les producteurs américains de ces idées et, d'autre part, leurs importateurs latino-américains : il s'agissait d'économistes n'appartenant pas à l'establishment qui investissaient dans les mathématiques, les théories du choix public (*public choice*), la communication vis-à-vis des médias⁵⁰. En revanche, les techniques de défenses des droits de l'homme se sont avérées plus difficiles à exporter en raison de l'absence d'homologie : la profession d'avocat aux Etats-Unis reconnaît et récompense ceux qui militent pour la défense des droits des plus démunis, alors que le statut des diplômés en droit d'Amérique latine repose sur le dilettantisme et un engagement dans la politique au plus haut niveau, d'où l'échec des tentatives d'exportation des pratiques d'investissement

⁴⁸ Yves Dezalay, Bryant G. Garth, *La Mondialisation des guerres de palais*, op.cit., p. 31.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 90-91.

professionnel dans le développement et la protection des droits civiques et sociaux des populations les plus vulnérables⁵¹.

Dezalay et Garth ont mis en évidence une dynamique de convergence internationale – qu'ils qualifient de « dollarisation » – des savoirs d'Etat. Ils constatent que la valeur des expertises du Sud est appréciée en fonction des ressources symboliques qu'elles peuvent mobiliser sur le marché nord-américain⁵². La légitimité de ces modèles d'expertise d'origine américaine est fragile car nombreux sont les groupes et les agents qui, dans les pays périphériques, se sentent exclus des lieux ou des réseaux dans lesquels sont redéfinis les standards internationaux en matière de politiques publiques (universités privées d'élite, fondations philanthropiques, ONG transnationales, agences publiques américaines, grands médias...). Pourtant, les nouvelles formes d'expertise nord-américaines sont presque toujours assurées d'éveiller l'intérêt de tel ou tel groupe national, car ceux-ci sont en permanence à la recherche de nouvelles armes savantes et de nouvelles opportunités d'alliances internationales pour l'emporter sur leurs concurrents⁵³.

II. LES *POLICY TRANSFER STUDIES*

Les *policy transfer studies* constituent le courant de recherche qui offre le cadre théorique le plus général pour comprendre les phénomènes de circulation et de convergence des formes d'action publique. Contrairement aux approches présentées dans la première partie, les PTS évitent d'attribuer une place prépondérante à un seul type de facteurs explicatifs (les institutions, la rationalité du décideur, l'hégémonie américaine), ne placent pas la focale sur une dimension particulière des processus de transfert (la décision, la diffusion, l'apprentissage) et ne limitent pas leur champ d'investigations empiriques à un espace géographique (l'Europe) ou à une catégorie de groupements humains (les organisations, les professions)⁵⁴. Les travaux récents dans le domaine des PTS ont développé une perspective combinant les dimensions macrosociologiques (facteurs politiques, institutionnels, idéologiques, culturels, socioéconomiques, technologiques...) et les aspects microsociologiques des transferts (stratégies et jeux d'acteurs, formation de réseaux, phénomènes d'apprentissage...). Les *policy transfer studies* reconnaissent, en somme, le poids des grands mouvements d'idées et des « structures » dans les phénomènes de diffusion et de

⁵¹ *Ibid.*, p. 101.

⁵² *Ibid.*, p. 89.

⁵³ *Ibid.*, p. 161.

⁵⁴ Simon Bulmer, *op.cit.*, p. 46.

convergence, mais insistent sur le fait que les transferts engagent des processus d'action collective dont le résultat n'est pas déterminé à l'avance.

Pour présenter les résultats scientifiques des PTS, nous avons choisi d'organiser notre propos en nous basant sur la liste de questions de recherche dressée par Dolowitz et Marsh⁵⁵. Cette série d'axes de questionnement est citée ou reprise par la plupart des auteurs qui se rattachent aux PTS : Quels sont les différents types de transferts ? Quelles sont les conditions et les raisons qui poussent les acteurs à s'engager dans des opérations de transfert ? Quels sont les canaux de diffusion et types d'acteurs impliqués dans ces processus ? Qu'est-ce qui explique le choix du modèle que l'on se propose d'imiter ? Dans quelle mesure ce modèle est-il transformé au cours du processus de transfert ? Quels sont les facteurs qui favorisent ou entravent le succès de la greffe, c'est-à-dire sa mise en œuvre effective et sa contribution à l'efficacité de la politique publique concernée ? Quels sont les effets des emprunts sur l'action publique dans laquelle ils sont insérés ?⁵⁶

II.1. La catégorisation des transferts

Plusieurs auteurs appartenant aux *policy transfer studies* se sont efforcés d'élaborer une typologie des transferts en fonction des caractéristiques des processus à l'œuvre, ou, à tout le moins, ont essayé de dégager des critères et des dimensions d'analyse en fonction desquels opérer des distinctions entre les transferts.

Un premier mode de différenciation consiste à identifier les transferts selon la nature des entités mises en circulation. Les transplantations peuvent, en effet, véhiculer une grande variété d'objets (que nous avons ici regroupés sous le vocable « solutions d'action publique »). On se limitera à en évoquer quelques-uns parmi les plus étudiés : orientations politiques générales ; savoirs relatifs aux problèmes publics et à certaines stratégies de réponse ; contenus de politique publique, tels que des textes législatifs et réglementaires ou des techniques d'incitation fiscale ; instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique, par exemple des statuts, organigrammes et

⁵⁵ Ces auteurs visent à comprendre la diffusion de programmes et d'instruments d'action publique inspirés des idées et pratiques américaines (*workfare*) dans le domaine des politiques de lutte contre le chômage.

⁵⁶ Les autres questions qui structurent les travaux de ces deux auteurs, mais que nous n'avons pas retenues pour construire notre plan, sont : Quelles sont les différentes étapes du transfert ? A quel moment de la fabrique de l'action publique intervient le transfert ? Dans quelles situations a-t-on le plus de chances de voir se réaliser tel ou tel transfert ? Comment les importateurs et les exportateurs se perçoivent-ils mutuellement (question des préjugés, des stéréotypes, des effets de prestige ou d'autorité) ? Nous avons reformulé les interrogations de Dolowitz et Marsh d'une manière qui nous a semblé conceptuellement plus rigoureuse. Voir David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p. 5-24 ; David P. Dolowitz, David Marsh, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n°2, 1996, p. 343-357.

règlements intérieurs d'agences spécialisées, des techniques de gestion, des méthodes et procédures de travail applicables par les agents publics ; mesures destinées à favoriser les attitudes jugées nécessaires au respect de l'esprit des réformes transplantées. Rares sont les travaux qui analysent finement les relations entre, d'une part, la circulation de matériaux symboliques (idées, programmes, règles...) et, d'autre part, les flux d'argent, de marchandises (équipements, infrastructures...) et de services (logiciels informatiques...). La distinction opérée par Peter Hall entre paradigmes, instruments et réglages des politiques publiques est souvent reprise par les *policy transfer studies*, les premiers étant présumés plus difficiles à transférer, car ils impliquent le changement des manières de voir et de penser des acteurs dominants au sein du système importateur⁵⁷. Dans le même ordre d'idées, il est possible d'opérer une distinction entre la transposition de solutions concrètes et spécifiques, qui sont effectivement mises en pratique dans l'unité qu'on choisit d'imiter, et le transfert de solutions théorisées et générales, qui peuvent avoir été élaborées par différents acteurs (les services de relations publiques de l'unité de référence, une organisation internationale fabriquant des standards, un cabinet de consultants ou une agence d'aide au développement cherchant à vendre son expertise propre...). Les entrepreneurs de transfert ont généralement intérêt à investir dans un travail de rationalisation et de montée en généralité (voire d'universalisation) des modèles qu'ils s'efforcent de promouvoir, dans la mesure où les importateurs potentiels tendent à se méfier d'une solution dont l'efficacité semble dépendre des conditions particulières ayant cours dans le contexte spécifique où elle a été mise au point. La fabrication et la diffusion de solutions génériques, tels que des standards constitués à partir d'éléments empruntés à divers systèmes nationaux, plutôt que de solutions clairement identifiables à un modèle national particulier, permettent en outre à l'exportateur de ne pas apparaître comme cherchant à faire avancer son propre intérêt ou comme s'adonnant au prosélytisme, à l'impérialisme ou au néocolonialisme.

Une deuxième manière de catégoriser les transferts est de les ranger sur une échelle allant du plus volontaire au plus imposé. Les notions de *lesson-drawing* ou d'émulation désignent des situations où la décision de s'inspirer d'une expérience étrangère est prise par le système importateur en dehors de toute contrainte exogène. Le transfert est, dans ces cas de figure, le produit de jeux d'acteurs appartenant exclusivement au système importateur, dont certains font la démarche de rechercher à l'extérieur des ressources intellectuelles en vue d'apporter des réponses

⁵⁷ Voir notamment Andrea Lenschow, Duncan Liefferink, Sietske Veenman, « When the Birds Sing: A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 797-816 ; Christoph Knill, « Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 764-774.

plus efficaces ou moins coûteuses aux problèmes dont ils ont la charge⁵⁸. L'importation de jurisprudences de la cour constitutionnelle allemande par son homologue hongrois après la chute du communisme, telle que décrite par Catherine Dupré, constitue une bonne illustration de ce type de transferts initiés par un choix délibéré et soigneusement pesé de la part de l'importateur qui, pour répondre à un besoin spécifique, opte à dessein pour un modèle étranger particulier⁵⁹.

A l'autre extrême, on peut identifier des situations où les transferts sont imposés par un pouvoir extérieur, par exemple quand un pays conquis ou colonisé est obligé d'adopter des institutions semblables à celles qui ont cours chez l'occupant. Dans ce cas, l'asymétrie de pouvoir, le contrôle de ressources dont l'importateur ne peut pas se passer⁶⁰, permet à l'exportateur de contraindre le système dominé à adopter une politique contre son gré. Ainsi, comme le montrent les travaux de François Bafoil sur les transferts de normes de gestion d'origine occidentale vers les entreprises européennes au moment de la transition vers l'économie de marché, le rachat d'une ancienne firme publique par un investisseur privé étranger implique une stricte application des règles exogènes sans possibilité de négociation de la part des membres de la firme, dont les anciens savoir-faire et ressources constitués sous le régime communiste se voient ainsi radicalement dévalués⁶¹.

Dans la plupart des cas, le système importateur jouit d'une autonomie relative et la transplantation d'éléments exogènes s'insère dans le cadre d'une transaction passée avec l'exportateur : le récipiendaire obtient des avantages en échange de son adhésion ou de sa soumission aux prescriptions émises par l'exportateur⁶², il négocie des aménagements du modèle transplanté, il conserve des marges de liberté qui lui permettent de ne pas mettre en œuvre une partie de ses engagements, il attend des conséquences positives de la greffe... Les réformes juridiques et judiciaires demandées par les institutions financières internationales en échange de

⁵⁸ Plusieurs auteurs s'intéressent spécifiquement à ce type de cas où la diffusion ne passe ni par la coercition, ni par la coopération, mais par des mécanismes de dissémination de savoirs et de retour d'expérience : Covadonga Meseguer, *op.cit.* ; Zachary Elkins, Beth Simmons, « On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 33-51.

⁵⁹ Catherine Dupré, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

⁶⁰ L'usage de l'aide au développement ou du crédit en tant que moyen d'incitation ou de sanction en vue de contraindre un pays pauvre à adopter certaines réformes est considéré par plusieurs auteurs comme une forme de transfert imposé.

⁶¹ François Bafoil, *op.cit.*, p. 219.

⁶² Ainsi, le gouvernement japonais de l'ère Meiji étudié par Eleanor Westney utilise l'imitation de diverses institutions occidentales comme levier pour être reconnu en tant que nation civilisée par les grandes puissances, de manière à obtenir la révision de traités commerciaux défavorables au Japon (*Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press, 1987, p. 12). Dans le cas des transferts américains vers l'Amérique latine analysés par Dezalay et Gart, les juristes n'appartenant pas aux grandes familles de l'élite juridique misent sur l'appropriation et l'importation de savoirs et de techniques juridiques américaines pour accéder à des positions élevées en court-circuitant les écoles de l'élite et les trajectoires de carrière traditionnelles (et leurs systèmes de cooptation), par exemple en intégrant les succursales nationales des cabinets d'avocats transnationaux après avoir obtenu un diplôme d'une université américaine (Yves Dezalay, Bryant G. Garth, « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », *op.cit.*, p. 326). La maîtrise d'expertises juridiques américaines leur sert de monnaie d'échange pour négocier leur alliance avec les grandes familles qui sont démunies de telles compétences et en ont besoin pour se maintenir.

l'octroi de prêts ou de dons, ou par les sociétés transnationales en échange de l'implantation d'investissements, constituent des exemples de transferts négociés liés à des pratiques dites de « conditionnalité ».

Un pays est d'autant plus perméable aux influences extérieures, il est d'autant moins capable de défendre sa souveraineté en matière de fabrication des politiques publiques, qu'il est démuné de capacités d'évaluation de ses propres politiques. Certains pays périphériques sont complètement dépendants des experts extérieurs pour déterminer si les règles et les pratiques qui y sont en vigueur peuvent être conservées ou doivent être réformées⁶³.

On peut se demander si le soin consacré par Dolowitz à opérer une dichotomie entre transferts volontaires et transferts contraints n'est pas quelque peu stérile : la sociologie générale a bien mis en évidence l'autonomie relative de tout système d'action vis-à-vis de son environnement social, les motifs de l'action mêlant le plus souvent autodétermination et hétéronomie⁶⁴. Il y a toujours une part de subjectivité et de pari dans l'appréciation que fait un gouvernement de ses marges de liberté par rapport aux pressions qui émanent de l'environnement international : certains vont mettre en œuvre des mesures ou des réformes prescrites parce qu'ils surévaluent la capacité coercitive de l'exportateur ou surestiment les retombées négatives qui pourraient découler de leur manque de conformité. Dans de nombreux cas, le pays en butte à des pressions internationales se contente d'importer quelques éléments des réformes qui lui sont prescrites de manière à diminuer l'attention dont il est l'objet, ce qui lui permet de préserver les caractéristiques essentielles du système soumis à la critique extérieure. Le degré de conformité de l'importateur aux exigences de l'exportateur dépend alors de l'aptitude de ce dernier – généralement très limitée – à déployer des moyens de suivi et de contrôle pour vérifier l'effectivité de la mise en œuvre des réformes imposées.

Evans, James, Lodge critiquent la thèse avancée par Dolowitz et Marsh selon laquelle plus un transfert est contraint, moins l'emprunt est opéré de façon raisonnée et plus l'importateur est passif et, inversement, plus une transposition est volontaire, plus elle est précédée d'évaluations prospectives de ses conséquences et plus le soin apporté à ajuster le modèle au contexte de réception (et réciproquement) est grand. Pour Evans, les transferts volontaires peuvent être décidés sans examen approfondi des différentes options possibles et des éventuels effets négatifs, tandis que les transplantations imposées peuvent amener l'importateur à déployer des stratégies extrêmement subtiles pour préserver des intérêts et des pratiques traditionnelles en dépit des contrôles exercés par l'exportateur. La présence de contraintes ou d'influences extérieures et la

⁶³ Mark Evans, « Understanding Policy Transfer », *op.cit.*, p. 36-37.

⁶⁴ Katharina Holzinger, Christoph Knill, « Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 779.

rationalité plus ou moins limitée de la décision d'opérer une greffe sont, rappellent James et Lodge, deux questions distinctes⁶⁵. Ces auteurs reprochent à une partie des *policy transfer studies*, notamment celle qui utilise le concept de *lesson-drawing*, d'adhérer au mythe de la fabrique rationnelle et souveraine des politiques publiques : les décideurs sont présumés capables de mettre à profit la plus large gamme possible d'expériences extérieures et d'anticiper, par une évaluation prospective rigoureuse, les éventuels effets indésirables des mesures transposées, leur choix étant supposé uniquement guidé par le souci d'améliorer l'efficacité et l'efficacite des dispositifs dont ils ont la charge. Pourtant, relèvent James et Lodge, les phénomènes d'émulation, décrits comme étant générateurs de transferts éminemment rationnels et volontaires, reflètent en réalité l'existence de contraintes, voire de violences, symboliques. De plus, les efforts d'harmonisation et les normes communes qu'une structure collective (par exemple une organisation patronale, un régime international...) impose à ses membres, sont généralement le produit d'une âpre négociation et sont acceptés par les membres comme la contrepartie librement consentie des avantages que procure la structure.

Les notions de contrainte et d'influence extérieure supposent, en outre, que l'on puisse établir une claire distinction entre acteurs internes et externes. Or la ligne de partage entre intérieur et extérieur est parfois difficile à tracer : comment situer, à cet égard, les multinationales qui utilisent leurs filiales dans différents pays pour influencer les lobbies économiques nationaux de manière à obtenir l'adoption de standards et de réglementations appliqués dans d'autres pays, ou encore les élites nationales qui se prêtent volontairement au jeu des exportateurs, tout en l'instrumentalisant à leur profit, dans l'espoir d'améliorer leur position dans leur champ national ? La plupart du temps, les influences extérieures n'engagent pas des processus d'imposition unilatérale de politiques ou de pratiques, mais la construction d'alliances entre l'exportateur et certains groupes d'intérêts et fractions des élites dirigeantes du système importateur⁶⁶. Les partisans d'un transfert peuvent tirer différents profits de la mise en avant des contraintes externes auxquelles ils sont – ou prétendent être – soumis : les conséquences négatives d'un refus de se plier aux exigences de l'exportateur pourront être invoquées pour décrédibiliser les arguments des opposants au transfert ; l'importation pourra être présentée comme une obligation conditionnant l'appartenance à une communauté plus large (une structure supranationale, les détenteurs d'un label de qualité...) ; les emprunts pourront être opérés par vastes « paquets » si bien que des mesures potentiellement

⁶⁵ Oliver James, Martin Lodge, « The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research », *Political Studies Review*, vol.1, n°2, 2003, p. 185.

⁶⁶ G. John Ikenberry, « The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Bandwagoning' », in Ezra Suleiman, John N. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview, 1990, p. 99-100.

conflictuelles auront des chances de passer inaperçues (au moins pour un temps) ; le caractère hautement technique des transpositions, lié à l'impératif de conformité à un nombre croissant de normes internationales, pourra justifier l'absence de débat public et le rôle prépondérant confié aux technocrates et aux experts ; des ressources supplémentaires pour la mise en œuvre des réformes importées pourront être obtenues de l'exportateur, augmentant ainsi les chances de « succès » du transfert, donc les retombées positives pour ceux qui l'ont soutenu.

Une troisième façon de spécifier les transferts est de mesurer l'écart qui sépare le modèle de son imitation, ou encore la prescription de son application concrète par le destinataire. Ainsi, pour Richard Rose, les transferts peuvent être répartis sur un spectre qui va de l'imitation pure et simple, c'est-à-dire la réplique sans modification substantielle d'un dispositif ou d'un programme existant dans un autre contexte⁶⁷, à l'inspiration, c'est-à-dire l'importation d'idées ou de principes généraux qui servent d'outils intellectuels permettant d'envisager autrement un problème et de concevoir de nouvelles réponses – sans qu'il y ait volonté de copier les solutions mises en œuvre à l'extérieur – en passant par diverses formes d'adaptation⁶⁸, d'hybridation ou de synthèse. Bulmer et Padgett (2004) ajoutent à cette liste les cas où le modèle est mobilisé en tant qu'exemple à ne pas suivre et ceux où il est l'objet d'un rejet dans le contexte d'importation, avec pour conséquence un blocage du transfert.

Un quatrième ensemble de critères distinctifs mobilisé par les *policy transfer studies* renvoie à des caractéristiques ayant trait à la géographie, la temporalité et la morphologie sociales des flux d'import-export. On peut d'abord les différencier selon qu'ils s'opèrent verticalement ou horizontalement entre différents types d'unités ou d'ensembles géographiques – locaux, régionaux, nationaux, internationaux, transnationaux – ou entre différents secteurs d'activité. On peut ainsi distinguer les transferts qui s'exercent au sein d'une même communauté nationale et les transferts

⁶⁷ Richard Rose, *op.cit.* Les travaux consacrés à la transposition d'institutions et de pratiques ouest-allemandes vers l'ex-RDA après la réunification, telles que ceux de Richard Deeg (politiques régionales de développement économique) ou ceux de Richard Locke et Wade Jacoby (formation professionnelle) analysent des cas de copie sans égard pour les problèmes liés aux différences contextuelles. Richard Deeg, « Institutional Transfer, Social Learning and Economic Policy in Eastern Germany » ; *West European Politics*, vol.18, n°4, 1995, p. 38-63 ; Richard M. Locke, Wade Jacoby, « The Dilemmas of Diffusion: Social Embeddedness and the Problems of Institutional Change in Eastern Germany », *Politics & Society*, vol.25, n°1, 1997, p. 34-65.

⁶⁸ Comme le montre Eleanor Westney, dans les années 1870 et 1880, une partie des réformes initiées par les autorités japonaises sont inspirées par la simple connaissance du fait que, dans un pays occidental, une certaine activité économique ou sociale est menée par une organisation spécialisée. Dans ce cas, l'emprunt concerne essentiellement des buts à atteindre (une certaine fonction sociale doit être développée), dont la réalisation est confiée à une organisation basée sur un modèle local. Toutefois, dans un deuxième temps, il est possible que l'inspiration débouche sur des imitations : pour résoudre les problèmes qui se posent à elle (par exemple gérer sa croissance) l'organisation en question opère des emprunts spécifiques (structure, division interne des tâches, méthodes de travail) à des organisations homologues dans d'autres pays. Pour Westney, la plupart des transferts internationaux sont surtout de l'ordre de l'inspiration : les acteurs domestiques puisent à l'étranger des idées sur la base desquelles ils construisent des innovations et légitiment leurs décisions (Eleanor Westney, *op.cit.*, p. 219).

internationaux qui peuvent impliquer, outre des acteurs domestiques, des organisations internationales et des autorités supranationales. On peut, ensuite, les particulariser en fonction de la phase ou « séquence » d'une politique publique lors de laquelle ils sont opérés, depuis la définition des objectifs jusqu'à l'évaluation des résultats, en passant par les étapes de programmation, de légitimation et de mise en œuvre. On peut, enfin, les distinguer sur la base des modes de régulation des échanges sociaux qui canalisent la circulation des solutions d'action publique. Dans le domaine des réformes juridiques et judiciaires, par exemple, l'import-export peut prendre place sur des marchés d'expertises juridiques, au sein de réseaux (professionnels du droit, mouvements sociaux investis dans la défense juridique d'une cause), ou encore dans des champs bureaucratiques (activités de coopération juridique internationale conduites par des acteurs publics)⁶⁹.

II.2. Les motifs des transferts et les causes de leur augmentation

Une interrogation récurrente dans les *policy transfer studies* concerne l'identification des relations de causalité permettant d'expliquer soit l'occurrence d'un transfert ou d'un flux de transferts, soit l'expansion générale des phénomènes de transfert dans un environnement donné.

Les *policy transfer studies* ont recensé un ensemble de motifs pouvant conduire les détenteurs de positions de pouvoir dans un ensemble social à s'inspirer de solutions développées dans des ensembles jugés comparables : l'insatisfaction d'acteurs clés à l'égard des pratiques en vigueur ; la recherche d'approches nouvelles pour prendre en charge un problème dont les caractéristiques ont évolué⁷⁰ ; le souci de se démarquer des concurrents et de prendre avantage sur eux ; le changement de l'agenda politique, par exemple suite à l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ou d'une nouvelle direction ; le besoin de trouver des arguments pour justifier une orientation politique risquant de susciter de fortes oppositions⁷¹ ; la volonté de donner des gages pour diminuer la pression liée à une demande émanant de la communauté internationale ou de l'opinion publique ; une obligation liée à l'appartenance à une structure supranationale ; l'intérêt d'adopter des normes et des pratiques semblables à celles d'un partenaire extérieur pour faciliter les échanges avec lui, etc.

⁶⁹ Thierry Delpuech, *op.cit.*

⁷⁰ Edward Turner, Simon Green, « Understanding Policy Convergence in Britain and Germany », *German Politics*, vol.16, n°1, 2007, p. 1-21.

⁷¹ Mark Evans, « Understanding Policy Transfer », *op.cit.*, p. 11

Comme les recherches menées dans les contextes post-communistes l'ont amplement vérifié, les autorités de l'unité importatrice sont davantage portées à effectuer des emprunts extérieurs dans les conjonctures marquées par l'urgence et l'incertitude quand elles ont des doutes concernant les moyens qu'il convient d'employer pour réaliser les objectifs qu'elles se sont fixées⁷². Les dirigeants locaux sont alors à la recherche de solutions prêtes à l'emploi, qui peuvent être transférées en un minimum de temps. Les réflexions préalables concernant les ajustements qui doivent être apportés au modèle, ses éventuels effets indésirables, ou l'existence de modèles alternatifs plus adaptés à la situation locale sont, dans ce cas, réduites au minimum⁷³. En effet, l'imitation apparaît, à certains égards, comme une stratégie moins coûteuse et moins risquée que l'invention et l'expérimentation de réponses inédites. Dans la mesure où les solutions importées possèdent déjà un certain capital de légitimité – parce que leur efficacité semble avérée, qu'on en connaît mal, dans le contexte d'accueil (et même parfois dans le contexte d'origine), les défauts et les limites, ou que l'unité exportatrice bénéficie d'une considération élevée – elles sont appréciées par les gouvernements dont le crédit politique est affaibli et qui doivent prendre des mesures impopulaires. D'autre part, le transfert constitue une option séduisante, car il permet à l'importateur, non seulement de bénéficier, de la part de l'exportateur, d'un apport de ressources et d'une aide technique pour la mise en œuvre de la solution transplantée, mais aussi de se défausser (au moins partiellement) sur lui de la responsabilité des effets négatifs de la greffe⁷⁴. C'est pourquoi les pays qui – tels les pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990 – connaissent un changement de régime politique et économique recourent massivement aux transferts, se tournant vers l'étranger pour réformer rapidement des pans entiers de leur système juridique et institutionnel. D'une manière plus générale, toute conjoncture marquée par un changement de paradigme d'action publique est propice à l'import-export de solutions. Dans ces moments historiques de rupture avec les idées et les cadres interprétatifs auparavant dominants, les autorités politiques redéfinissent leurs objectifs, ce qui les conduit à envisager la mise en place de nouveaux instruments, donc à s'intéresser aux innovations opérées dans les pays où la mutation paradigmatique semble plus avancée⁷⁵.

Certains contextes sont plus ouverts aux transferts que d'autres : la réceptivité dépend de facteurs culturels, mais aussi institutionnels et organisationnels, tels que le nombre et la puissance des groupes et points de veto, la présence de phénomènes d'inertie institutionnelle ou de

⁷² David Strang, John W. Meyer, *op.cit.*, p. 489.

⁷³ David P. Dolowitz, *Policy Transfer and British Social Policy*, *op.cit.*, p. 11

⁷⁴ Wade Jacoby, *op.cit.*, p. 173.

⁷⁵ Ian Greener, *op.cit.*, p. 162.

« dépendance au sentier » (*path dependence*), l'existence d'organes spécialisés dans la coopération internationale, de dispositifs de veille en matière d'innovations potentiellement transférables, de compétences spécifiques relatives à la greffe de solutions importées, ou encore la position et le pouvoir dans l'organisation des acteurs favorables aux emprunts extérieurs.

L'expansion des transferts est alimentée non seulement par la croissance de la « demande » de solutions exogènes de la part des décideurs, mais aussi par le développement de l'offre de modèles destinés à être transplantés. Cet essor mondial des activités d'exportation est nourri par des compétitions tant domestiques qu'internationales entre des acteurs qui voient un intérêt stratégique à exporter des expertises et des solutions développées par eux. En effet, plus un savoir ou une solution d'action publique est reconnu comme exportable, plus sa légitimité tend à augmenter, plus ses producteurs ont des chances de renforcer leur autorité et leur influence à l'intérieur de leur champ d'appartenance, d'où leur intérêt à investir dans des stratégies de diffusion⁷⁶.

Pour expliquer l'accélération de la circulation internationale de référentiels, « ingrédients » et « recettes » de politiques publiques, la littérature sur les transferts accorde une place prépondérante à deux types de phénomènes : l'émulation résultant de la concurrence accrue entre les nations du fait de la globalisation économique et financière, et les mouvements d'harmonisation dans le cadre de processus d'intégration régionale ou de développement de régimes internationaux.

L'accroissement de la concurrence internationale

La mondialisation des échanges économiques est présentée comme l'un des principaux facteurs d'expansion des transferts, car elle génère une concurrence entre les Etats pour se doter de cadres institutionnels et juridiques qui ne portent pas préjudice à la compétitivité internationale des entreprises implantées sur leur territoire et permettent d'y attirer des investissements étrangers (*regulatory competition*). Cette « pression concurrentielle externe », générée par la mobilité internationale des capitaux, des biens et des personnes, ainsi que par la globalisation d'un schème culturel valorisant l'évaluation comparative des performances nationales, se conjugue avec la compétition électorale interne pour inciter les gouvernements à transposer des politiques perçues comme ayant été couronnées de succès à l'étranger⁷⁷. Ce qui motive l'importation, c'est l'espoir que des mesures qui se sont avérées économiquement bénéfiques et électoralement profitables dans un autre pays le seront également dans le pays effectuant l'emprunt en dépit des différences

⁷⁶ Yves Dezalay, Bryant G. Garth, « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », *op.cit.*

⁷⁷ Voir David Levi-Faur, *op.cit.*, p. 25.

contextuelles. C'est aussi la crainte d'être « dépassé » par les pays qui sont capables de mettre en place des solutions perçues comme « plus avancées »⁷⁸. Apparaître comme un « mauvais élève » sur la scène internationale peut en effet entraîner des coûts de natures diverses : délocalisations, manque d'investissements étrangers, position de faiblesse dans la négociation de crédits sur les marchés internationaux de capitaux et auprès des organisations financières internationale, etc. Dans beaucoup de cas, le seul fait qu'une politique soit mise en œuvre dans plusieurs autres pays suffit à justifier son importation.

Pour les *policy transfer studies*, cette émulation constante entre autorités publiques des différents pays conduit celles-ci à comparer mutuellement leur action et à s'efforcer de « tirer les leçons » des succès et des échecs des expériences étrangères, en particulier celles qui ont été menées dans des pays proches géographiquement ou culturellement, d'où l'existence de groupes de pays qui ont tendance à adopter des réformes similaires les uns à la suite des autres⁷⁹. Elles veulent être perçues comme des « organisations apprenantes rationnelles » (*rational learning organizations*) engagées dans un processus permanent d'« apprentissage par les faits » (*evidence based learning*)⁸⁰ afin de se doter le plus rapidement possible des programmes et des instruments considérés comme les plus efficaces⁸¹. Le développement d'outils et de pratiques d'objectivation et d'évaluation comparée des « performances » des contenus et des instruments de politiques publiques nationales, dans une logique de classement, contribue à renforcer l'émulation : étalonnage concurrentiel (*benchmarking*), de cotes (*rating*), filtrage (*screening*), évaluation par les pairs (*peer review*), standardisation, certification, prolifération des dispositifs de recherche comparée sur les politiques publiques, promotion de principes de « bonne gouvernance » par de puissantes organisations internationales, dénonciation publique des « mauvais élèves » par des ONG de surveillance (*watchdogs*). Cette évaluation comparative des performances gouvernementales est facilitée par la production de règles et de standards internationaux, qui fournissent une référence commune pour mesurer les écarts entre les différents pays. Il existe un débat au sein des PTS concernant le caractère positif ou négatif des effets de cette émulation : il s'agit de déterminer si la

⁷⁸ G. John, Ikenberry, *op.cit.*

⁷⁹ Zachary Elkins, Beth Simmons, *op.cit.*, p. 34.

⁸⁰ Richard Common, « Public Management and Policy Transfer in South-East Asia », in Mark Evans (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 141-161.

⁸¹ Beaucoup d'auteurs contestent la perspective éminemment rationaliste selon laquelle l'essor des transferts est la conséquence du développement des pratiques d'élaboration des politiques publiques par les faits (*evidence-based policy-making*). Pour ceux-ci, les rationalités qui orientent la fabrique des politiques publiques ne sont pas moins limitées aujourd'hui que dans le passé et le modèle qui rend le mieux compte des processus de décision politique reste celui de la poubelle. Par ailleurs, il n'est pas toujours vrai que les élites dirigeantes d'un pays aient pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des institutions dont elles ont la charge : certains groupes élitaires peuvent au contraire trouver intérêt à ce que les organisations placées sous leur responsabilité soient dans l'incapacité de s'acquitter des missions qui leur sont officiellement dévolues.

concurrence internationale entre les régimes de régulation aboutit à un nivelage par le bas ou, au contraire, à une élévation des standards⁸².

De plus, le caractère de plus en plus cosmopolite et mobile des élites nationales et la multiplication des acteurs collectifs transnationaux – en particulier ceux qui sont composés de professionnels, d'experts et de dirigeants politico-administratifs – entraînent la généralisation de dispositions et de compétences⁸³ favorables à la comparaison internationale : les élites sectorielles (ou fractions d'élite), désormais insérées dans des organisations et des réseaux internationalisés, veulent apparaître vis-à-vis des pairs étrangers comme étant au fait des dernières innovations en matière de politique publique et comme étant favorables à leur transplantation dans leur propre pays. Richard Common estime qu'un mouvement d'homogénéisation culturelle et idéologique des élites est actuellement en cours, qui favorise, dans certains secteurs tels que la justice ou la gestion publique, la formation de larges consensus internationaux concernant la définition des problèmes et les critères de « bonne politique » ou de « bonne pratique » (par exemple, les préceptes de nouvelle gestion publique ou *new public management*, le concept transnational de « justice indépendante »...), dont la diffusion est ainsi facilitée. Ce phénomène est accentué par la montée d'une élite transnationale de la coopération internationale (constituée de responsables d'ONG transnationales, de cadres d'agences d'aide au développement et d'organisations internationales, de consultants et d'experts) vouée à la diffusion des solutions de politique publique en vogue.

Pour Martin Lodge, la diffusion d'une solution d'action publique peut être stimulée – simultanément ou successivement – par des dynamiques d'émulation ou de concurrence de genres différents : non seulement internationales, mais aussi intersectorielles, interorganisationnelles ou interprofessionnelles⁸⁴. Les caractéristiques des relations internationales varient considérablement d'un domaine d'activités à l'autre, ce qui offre à l'exportateur (comme à l'importateur) la possibilité de déployer une stratégie d'introduction indirecte de la solution qu'il veut implanter : celle-ci est transférée vers un secteur ou un territoire dans lequel l'exportateur jouit d'un prestige et d'une influence élevés puis, une fois que le succès de la greffe est acquis là où les conditions d'accueil sont les plus favorables, des efforts sont entrepris en vue d'étendre sa diffusion à d'autres espaces sociaux plus difficiles dans le même pays⁸⁵. La solution peut alors être présentée comme « nationale », et non comme « étrangère », à ses détracteurs. Une stratégie alternative consiste,

⁸² Edward Turner, Simon Green, *op.cit.*

⁸³ En particulier le fait de parler anglais, de connaître les mêmes textes de référence...

⁸⁴ Martin Lodge, « Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation », *Governance*, vol.16, n°2, 2003, p. 162.

⁸⁵ Par exemple en favorisant la circulation intersectorielle des hauts fonctionnaires ou en mettant en place des formes transversales d'action publique et des dispositifs de coopération interministérielle.

pour l'exportateur, à repérer, dans le pays partenaire, les lieux où des pratiques locales conformes à ses préconisations sont déjà bien instituées, puis à les infléchir (au moyen de procédés de « réinvention de la tradition ») et à en appuyer la propagation.

L'harmonisation suscitée par les processus d'intégration régionale

La prolifération, dans une variété croissante de domaines, de conventions et de traités internationaux légalement contraignants pour les pays qui les ont négociés et ratifiés constitue une deuxième cause majeure de convergences et de transferts entre les systèmes nationaux. Ces dynamiques d'harmonisation sont, dans beaucoup de cas, la conséquence de la prise de conscience, au niveau régional ou global, du caractère transnational de certains problèmes. Elles manifestent la volonté de gérer les interdépendances entre les politiques publiques menées dans les différents pays d'un ensemble régional⁸⁶. A partir du moment où ils sont convaincus qu'il est inefficace et contraire à leurs intérêts d'agir isolément, les gouvernements peuvent renoncer partiellement à leur souveraineté et à leur autonomie au profit d'institutions internationales auxquelles ils reconnaissent le pouvoir de les obliger à adopter les mesures définies d'un commun accord. L'harmonisation peut également procéder de la volonté de remplir les critères juridiques d'adhésion à une structure supranationale (cas du transfert de l'acquis communautaire vers les pays candidats à l'adhésion à l'UE) ou à une organisation internationale (l'Organisation mondiale du commerce par exemple), ou peut encore résulter de conditions posées par les institutions financières internationales à l'octroi de prêts ou de dons. L'exemple du processus d'harmonisation le plus étudié est celui du développement du droit et des politiques européennes.

Le degré d'imitation imposé par un tel processus dépend des marges de liberté laissées à la disposition des membres de la structure collective pour interpréter et adapter les normes communes. Les règles et les standards édictés par la structure peuvent en effet être plus ou moins précis et rigides⁸⁷. L'effectivité de leur mise en œuvre peut être contrôlée de façon plus ou moins stricte et les sanctions en cas de transgression s'avérer plus ou moins dissuasives. Il peut exister des possibilités étendues de contourner les règles ou d'y déroger, ainsi que d'éviter ou de négocier les

⁸⁶ Il convient de préciser que les interdépendances n'induisent pas nécessairement des convergences : elles peuvent aussi susciter des divergences, par exemple quand un acteur décide de tabler sur un avantage comparatif (spécialisation) ou adopte une attitude défensive.

⁸⁷ Le droit européen fait ici figure de cas limite, par comparaison avec les formes de *soft law* et de pression morale qui prévalent dans la plupart des régimes internationaux.

sanctions. La structure peut se contenter de définir les objectifs à poursuivre et laisser à ses membres une grande latitude dans le choix des moyens pour y parvenir⁸⁸.

Un autre facteur de diffusion internationale des solutions d'action publique réside dans le développement des technologies de l'information et de la communication, qui permet un essor sans précédent de la circulation internationale des idées et, incidemment, procure aux responsables politico-administratifs en quête de solutions des voies d'accès de moins en moins coûteuses à la connaissance de « ce qui se fait » dans d'autres pays. La comparaison avec les homologues étrangers est facilitée par le fait que beaucoup d'organisations publiques exposent leurs statuts, missions, programmes d'action, rapports d'activité, etc. sur Internet. Cet instrument est également utilisé par les prescripteurs globaux de recettes de « bonne gouvernance » (institutions financières internationales, ONU, Organisation de coopération et de développement économiques, fondations philanthropiques ou politiques, ONG telle *Transparency International...*) et les « vendeurs d'expertise » (sociétés internationales de conseil aux gouvernements, cabinets de conseil juridiques...) pour promouvoir leurs préconisations⁸⁹.

La diversification des types d'acteurs associés à la production de l'action publique semble favoriser les transferts. En effet, les formes de gouvernance polycentriques, intersectorielles et multi-niveaux impliquent le développement d'interrelations plus variées et plus denses entre les acteurs impliqués, ce qui suscite des possibilités accrues d'échanges d'expériences et d'imitations. D'autre part, face à des problèmes complexes dont le traitement requiert la prise en considération d'une pléthore de variables et la coordination d'une multitude d'acteurs, il apparaît souvent préférable d'imiter une solution sophistiquée déjà élaborée et appliquée à l'extérieur plutôt que de créer de toutes pièces un nouveau dispositif dont on a le plus grand mal à prédire quels pourraient être son efficacité et son impact.

Oliver James et Martin Lodge contestent l'idée selon laquelle il y aurait davantage de transferts aujourd'hui qu'hier : on ne dispose pas, selon eux, d'instrument permettant de mesurer la circulation des connaissances mobilisables pour concevoir des politiques publiques et, d'autre part, il est impossible de distinguer, dans la fabrique de l'action publique, ce qui est le produit de

⁸⁸ Voir Katharina Holzinger, Christoph Knill, *op.cit.*, p. 787. Dans le cas du processus d'adhésion à l'UE, des seuils de performance sont fixés aux pays candidats par référence à des standards minimums. Deux stratégies sont possibles pour atteindre le seuil exigé : imiter les pays membres ayant servi de modèle pour la définition du standard ou essayer de se mettre à niveau au moyen d'autres politiques ou d'autres instruments. Les progrès accomplis sont vérifiés grâce à des dispositifs de surveillance contrôlés par la Commission européenne et les Etats membres. Dans beaucoup de cas, le seul ajustement des anciens instruments n'a pas permis une marge de progression suffisante, si bien que les gouvernements des pays candidats ont dû recourir à des transferts massifs. Wade Jacoby, *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2000, p. 181.

⁸⁹ Pour une discussion des possibles impacts négatifs du développement des échanges d'information, qui peut notamment dissuader les gouvernements d'investir dans la conception et l'expérimentation de solutions nouvelles, voir David Lazer, *op.cit.*, p. 53.

transferts de ce qui est le résultat d'autres types de processus. Cette critique s'applique principalement aux réflexions sur les transferts de matériaux idéels⁹⁰.

II.3. Les acteurs des transferts

Les processus de diffusion ou de transplantation mettent en jeu des configurations d'acteurs souvent complexes dans la mesure où interagissent différents niveaux de gouvernement, secteurs administratifs, types d'organisations (publiques/privées), échelons hiérarchiques (décideurs et opérateurs du transfert, exécutants des mesures importées...), juridictions territoriales, corps professionnels, groupes d'intérêts et formes d'expertise (nationales et étrangères, publiques et privées, technique, gestionnaire, juridique ou encore financière). Ces acteurs disposent de ressources inégales, n'interviennent pas nécessairement à toutes les étapes des processus de transfert, et n'ont pas la même capacité à les influencer. Chacun a sa propre conception des objectifs de la transplantation, sa propre interprétation de la solution transférée et sa propre perception des problèmes que cette solution est supposée prendre en charge⁹¹.

Selon Harold Wolman, qui a développé un cadre analytique inspiré de la sociologie de la communication⁹², on peut classer les acteurs impliqués dans les transferts en fonction du rôle qu'ils jouent dans le processus. Les acteurs dont les pratiques concrètes sont prises pour modèles en vue d'une transposition, tout comme ceux qui élaborent des solutions abstraites destinées à être appliquées dans différents contextes – en effectuant des opérations de comparaison, catégorisation, conceptualisation et théorisation, montée en généralité... – sont les *sources* d'inspiration ou d'imitation. Les acteurs qui prennent une part active à la diffusion d'idées ou à la transplantation de solutions sont les *opérateurs* de transfert. Ils se caractérisent le plus souvent par leur multimensionnalité à l'interface d'univers sociaux différents. Les acteurs qui contribuent indirectement au succès de la transposition en créant des conditions favorables à la réception ou en soutenant les opérateurs sont les *facilitateurs*. Enfin, les acteurs qui mettent en œuvre ou utilisent la solution transférée sont les *receveurs*. Un même acteur peut remplir simultanément plusieurs rôles. Ainsi, il est fréquent que la source de l'innovation soit en même temps l'opérateur de sa diffusion. On est en présence de cette configuration, par exemple, quand une autorité publique investit des

⁹⁰ Oliver James, Martin Lodge, *op.cit.*, p. 183.

⁹¹ Harold Wolman, Ed Page, « Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach », *Governance*, vol. 15, n°4, 2002, p. 379.

⁹² Harold Wolman, « Understanding Cross-National Policy Transfer: The Case of Britain and the US », *Governance*, vol.5, n°1, 1992, p. 478.

moyens dans l'exportation d'une politique dont elle revendique la paternité, généralement dans le but de prouver la qualité de son action à ceux à qui elle doit rendre des comptes (électeurs, parlement, gouvernement). Le fait que la politique soit imitée par d'autres autorités semblables est alors présenté comme attestant de son succès. A l'opposé, on rencontre nombre de situations dans lesquelles c'est le receveur du transfert qui en est aussi le principal opérateur, par exemple quand une solution est copiée sur la base d'informations accessibles par le biais de canaux non relationnels (revues professionnelles, ouvrages de doctrine juridique étrangers, sites Internet d'institutions...).

Dans les transferts de politiques publiques, deux types d'acteurs jouent nécessairement, selon Ikenberry et Dolowitz, un rôle tout à fait majeur : les responsables politiques et les hauts fonctionnaires⁹³. Le succès des greffes dépend à la fois de leur volonté de mettre effectivement en oeuvre les solutions importées et des ressources dont ils disposent pour ajuster le modèle aux conditions locales, mais aussi pour mener à bien les transformations systémiques indispensables au bon fonctionnement de l'emprunt. Les dirigeants politico-administratifs (et les diplomates) ont tendance à mettre en avant, dans les arènes où se négocient les opérations d'import-export, des visions politisées, idéologisées, rationalisées et aseptisées, à la fois de leurs systèmes respectifs en tant que modèles dignes d'être reproduits de par le monde et des solutions qu'ils s'efforcent de promouvoir. La prégnance de ces discours publicitaires explique en partie la difficulté d'anticiper les problèmes liés à la mise en application de ce qui est importé⁹⁴.

D'autres acteurs clés sont les « entrepreneurs de transfert »⁹⁵ – dits aussi « agents de transfert » ou « passeurs » – qui s'investissent dans la promotion des solutions méritant, selon eux, d'être diffusées. Certains entrepreneurs de transfert effectuent essentiellement un travail d'information et de persuasion des décideurs politico-administratifs tandis que d'autres ont, de surcroît, la capacité d'employer à leur égard des moyens d'incitation ou de contrainte. Certains agissent en faveur de l'imitation de solutions existantes ou se contentent de mettre en contact innovateurs et adoptants potentiels, alors que d'autres se basent sur différentes sources d'inspiration pour concevoir des solutions hybrides, génériques et innovantes. Certains sont fortement mobilisés au service de la diffusion d'un modèle tandis que d'autres, telles les administrations ou agences de coopération des

⁹³ Les travaux sur les transferts internationaux de solutions d'action publique mettent en évidence la fragmentation de l'Etat en une multitude de composantes et de réseaux. Ces acteurs dits « infra-étatiques » disposent généralement d'une large autonomie pour conduire, dans le secteur qui est le leur, des activités de coopération internationale (négociation de règles internationales, opérations de conseil, engagement dans des litiges internationaux), en fonction de leurs propres croyances, intérêts, valeurs et conceptions de « l'intérêt général », qui diffèrent fréquemment de ceux d'autres composantes du même Etat. Voir Anne-Marie Slaughter, « Breaking Out: The proliferation of Actors in the International System », in Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.) *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 28.

⁹⁴ David P. Dolowitz, *Policy Transfer and British Social Policy*, *op.cit.*, p. 17.

⁹⁵ David P. Dolowitz, David Marsh, « Who Learns What from Whom », *op.cit.*

Etats, agissent de manière bureaucratique et routinière. L'agent de transfert peut aussi être caractérisé par son degré d'autonomie tant vis-à-vis de l'unité s'offrant comme modèle que de l'unité importatrice : le service de coopération internationale d'une administration nationale n'est pas soumis aux mêmes impératifs qu'un cabinet de conseil ou un *think tank* international pour définir la teneur des recommandations délivrées à un receveur éventuel. Les processus de transfert sont différents selon qu'interviennent ou non des acteurs spécialisés dans la promotion ou la mise en œuvre des transplantations : professionnels de la coopération internationale ou de la diffusion des innovations, organisations spécifiquement dédiées à l'exportation de solutions particulières, services chargés de repérer et d'évaluer les pratiques transférables, de gérer les relations avec les « offreurs » de solutions et de superviser les opérations d'importation.

Les chances qu'un emprunt soit accepté dépendent de l'habileté du passeur à fédérer des intérêts hétérogènes et à constituer une coalition de soutien à la greffe, notamment en faisant évoluer la conception que chaque groupe concerné a de son propre intérêt. Les acteurs des pays importateurs qui acquièrent la maîtrise des discours et savoirs employés par les conseillers étrangers jouent un rôle clé dans les réformes importées⁹⁶.

La littérature consacrée aux transferts de politiques publiques met en évidence la place de plus en plus considérable qu'occupent les organisations et les réseaux internationaux dans les dynamiques contemporaines de diffusion et de convergence⁹⁷. Les acteurs non étatiques qui se donnent vocation à imposer, promouvoir ou faciliter l'import-export de solutions spécifiques peuvent être des structures supranationales (UE), des organisations internationales (institutions financières internationales, ONU), des entreprises transnationales (en particulier les banques), des sociétés de consultance, des ONG, des *think tanks*⁹⁸, des lobbies, des partis politiques (qui entretiennent des relations avec des partis de même coloration politique dans d'autres pays), des

⁹⁶ Mark Evans, « Understanding Policy Transfer », *op.cit.*, p. 37.

⁹⁷ Evans appelle à approfondir l'analyse des relations entre les caractéristiques du réseau (durabilité, nature des acteurs impliqués, modes d'inclusion et d'exclusion des membres, distribution des ressources et des pouvoirs entre les participants, degré de transparence des échanges internes...) et l'impact de celui-ci en matière de transferts. EVANS, Mark, « In Conclusion — Policy Transfer in Global Perspective », in Mark Evans (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective, op.cit.*, p. 225.

⁹⁸ Les *think tanks* comptent, selon Diane Stone, parmi les principaux artisans de l'expansion des phénomènes de transfert dans le monde contemporain. Ils jouent en effet un rôle éminent dans la diffusion au niveau global des matériaux intellectuels utilisés pour construire les fondations cognitives des politiques publiques : idées, idéologies, discours et arguments mobilisables par les acteurs engagés dans les débats publics ou dans les processus de décision au niveau national ou local. C'est au niveau de l'élaboration des politiques destinées à être diffusées que l'influence des *think tanks* apparaît la plus significative, c'est-à-dire au moment des phases de définition du problème, mise à l'agenda, formulation du programme d'action et conception du discours de justification. Ces acteurs qui se positionnent à l'interface du système exportateur et du système importateur font, en particulier, une large utilisation des outils statistiques permettant la comparaison interterritoriale ou intersectorielle des performances réalisées par les organisations qu'ils incitent à se transformer. Diane Stone, « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11, n°3, 2004, p. 545-566.

fondations philanthropiques, des organisations académiques, des associations professionnelles. Ces acteurs organisés remplissent des fonctions d'intermédiation et de traduction entre les systèmes potentiellement importateurs et les systèmes désignés comme des modèles méritant d'être imités. Ils effectuent un travail politiquement et idéologiquement orienté de collecte et d'agrégation d'informations relatives à un grand nombre d'expériences nationales. Cette activité peut revêtir une diversité de formes : mise en place de centres de recherche, organisation de séminaires et de colloques internationaux, édition d'ouvrages et de revues, création de dispositifs de veille visant à détecter et à publiciser les « bonnes » et les « mauvaises » pratiques... La collecte d'informations opérée par ces organisations contribue à fournir aux concepteurs de modèles qui y travaillent le matériau intellectuel rendant possible l'élaboration de solutions théorisées, à partir d'éléments empruntés à différents systèmes nationaux. Telle association internationale d'avocats pourra, par exemple, concevoir une doctrine en matière de réforme des systèmes judiciaires à partir de la sélection et de l'assemblage de ce qui lui apparaît comme des « bonnes pratiques » en vigueur dans plusieurs pays. La capacité d'influence de ces organisations dépend dans une large mesure de l'autorité intellectuelle qui leur est reconnue et de leur aptitude à accroître le capital de légitimité des solutions dont ils assurent la promotion.

Les *policy transfer studies* ont montré que les organisations ayant pignon sur rue ne sont pas les seuls agents de transfert méritant de retenir l'attention. Il faut également compter avec la présence d'acteurs collectifs plus faiblement institutionnalisés, structurés en réseaux : communautés épistémiques⁹⁹, coalitions d'intérêts (*advocacy coalitions*)¹⁰⁰, réseaux transnationaux de défense d'une cause (*transnational advocacy networks*)¹⁰¹, réseaux de politiques publiques globales (*global public policy networks*)¹⁰², réseaux d'information (*informational networks*)¹⁰³, coalitions

⁹⁹ Peter Haas, *op.cit.*

¹⁰⁰ Paul A. Sabatier, « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein », *Policy Sciences*, vol.21, n°2-3, 1988, p. 129-168. Les *advocacy coalitions* rassemblent un petit nombre d'acteurs de natures diverses partageant les mêmes valeurs, croyances, interprétations des problèmes et principes idéologiques fondamentaux, et qui ont décidé de combiner leurs forces pour mettre un problème à l'agenda politique et promouvoir des modalités de traitement particulières. Ces alliances d'acteurs cherchent à obtenir et à conserver un accès institutionnalisé aux centres de décision politique, une reconnaissance officielle de leur rôle de conseil aux autorités, une capacité de veto.

Les communautés épistémiques sont des réseaux d'experts et de spécialistes académiques réunis moins par des options idéologiques partagées que par un intérêt scientifique commun, ainsi que par des croyances identiques concernant les relations de cause à effet, des mêmes standards d'évaluation des données factuelles et des nouvelles connaissances, des conceptions convergentes quant aux fins désirables et aux moyens qu'il convient d'employer, et, enfin, par la volonté de faire adhérer les acteurs politiques à leurs vues et à leurs recommandations.

¹⁰¹ Mark Evans, Jonathan Davies, « Understanding Policy Transfers: A Multilevel, Multi-disciplinary Perspective », *Public Administration*, vol.77, n°2, 1999, p. 235-454 ; Margaret Keck, Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca N.Y., Cornell University Press, 1998.

¹⁰² Diane Stone, « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy », *op.cit.*

¹⁰³ David Lazer, *op.cit.*

internationales d'unités administratives ayant des missions similaires¹⁰⁴. Ces réseaux peuvent regrouper des acteurs divers et produire des résultats variés. Différents types de ressources sont échangées entre leurs membres, les principales étant l'expertise et l'information. Dans la mesure où ces réseaux rassemblent des représentants des élites sectorielles de plusieurs pays partageant des objectifs et des intérêts communs, ils contribueraient à propager internationalement des façons identiques de définir, d'appréhender et de traiter les problèmes publics. En effet, les interactions durables et répétées entre les membres du réseau – production et exploitation de données statistiques, partage d'informations, échanges d'expériences, réflexions communes sur les causes et conséquences d'un problème et sur les façons d'y répondre, controverses d'experts, formation professionnelle, etc. – entraîneraient la convergence de leurs manières de voir et de penser, ainsi que l'émergence d'une préférence marquée pour certains types de solutions, tandis que d'autres sont tenues pour inacceptables, voire deviennent impensables. Les membres du réseau ont alors tendance à se faire les avocats de leurs conceptions et de leurs solutions au sein de leurs champs nationaux d'appartenance, utilisant leur expertise pour tenter d'infléchir les perceptions, croyances et référentiels des responsables politiques (et donc leurs agendas). Ces réseaux sont en même temps, selon Diane Stone, des structures sociales où s'opèrent des formes diffuses de transferts – notamment à travers les échanges symboliques qui s'y déroulent – et des acteurs susceptibles d'impulser des formes plus substantielles d'import-export par le biais d'opérations de transplantation clairement désignées comme telles. C'est pourquoi les changements de politique publique auxquels ils participent peuvent être aussi bien de nature incrémentale, dans la mesure où ils contribuent à l'inflexion graduelle des idées ayant cours dans les forums et les arènes nationales où s'opère la fabrique de l'action publique, que de nature révolutionnaire, quand ils sont à l'origine d'un transfert qui vient bouleverser le système d'accueil.

Les thèses avancées par les auteurs privilégiant l'analyse des réseaux sont sujettes à controverses au sein des PTS, notamment de la part des auteurs proches du nouvel institutionnalisme. Pour Dezalay et Garth, la littérature sur les réseaux d'entrepreneurs de transferts a tendance à sous-estimer le poids des financeurs de coopération : ceux-ci peuvent être des Etats, des fondations privées (elles-mêmes alliées à des Etats, à l'image de la fondation Soros travaillant de concert avec l'USAID dans les pays du post communisme), des organisations internationales (qui sont généralement dominées par les Etats les plus puissants)¹⁰⁵. Par ailleurs, ainsi que le soulignent

¹⁰⁴ Anne-Marie Slaughter, « Breaking Out: The Proliferation of Actors in the International System », in Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 12-36.

¹⁰⁵ Ainsi, pour ces auteurs, la montée des ONG en tant qu'agents de transfert constitue moins le symptôme d'un recul des Etats dans la coopération technique internationale que la conséquence de l'affaiblissement des modes de coopération

Strang et Meyer, les interactions répétées entre les différents acteurs n'ont pas nécessairement pour conséquence de susciter solidarité, convergences et similitudes. Elles peuvent être à l'origine de tensions, divergences et conflits, de division du travail et de création de frontières. Il convient, selon ces auteurs, d'expliquer pourquoi, dans une situation donnée, l'intensification des interrelations entraîne une dynamique d'homogénéisation, et non un processus de différenciation¹⁰⁶.

Selon Anne-Marie Slaughter, les institutions qui, dans différents pays, accomplissent des fonctions identiques ou sont chargées de résoudre les mêmes types de litiges ont tendance à tisser des relations de plus en plus soutenues avec leurs homologues étrangères. La coopération internationale entre les parlements, les administrations, les agences publiques, les autorités de régulation et les juridictions joue un rôle croissant dans la production des règles et des normes qui orientent l'action publique, tant au niveau national (lois et réglementations) qu'au niveau international (traités, conventions, standards). Dans le domaine du droit, plusieurs auteurs font le constat d'un fort développement des connexions internationales entre hautes juridictions (conseils constitutionnels, cours suprêmes ou de cassation), ministères de la justice et organisations professionnelles de juristes. Ces échanges ont des répercussions sur la manière dont les décisions sont prises : selon certains, les juges nationaux ont de plus en plus l'habitude de se référer à des jurisprudences étrangères et à des normes émanant d'organisations internationales. Certains cabinets d'avocats embauchent couramment des juristes ayant fait leurs études de droit dans un autre pays, voire deviennent des sociétés multinationales dont l'expertise s'étend à plusieurs systèmes juridiques nationaux, contribuant ainsi à l'accélération de la circulation internationale des discours, instruments et normes juridiques. Il peut s'avérer extrêmement payant, pour un acteur domestique cherchant à promouvoir une certaine politique, d'investir dans la construction ou le renforcement d'un réseau transnational capable d'influencer la fabrication de règles et de conventions internationales. Les bénéfices qu'il est possible d'obtenir au moyen d'une telle stratégie sont multiples : la capacité à mobiliser des appuis extérieurs confère un surcroît de légitimité à l'acteur dans les arènes nationales de production du droit ; les règles internationales que l'acteur et son réseau ont contribué à produire peuvent venir se substituer aux règles nationales jugées

européens – dans lesquels les administrations jouent un rôle central – et de la montée d'une approche américaine caractérisée par l'utilisation d'organisations de la société civile comme relais de la politique étrangère de l'Etat. Yves Dezalay, Bryant G. Garth, « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », *op.cit.*, p. 319.

¹⁰⁶ David Strang, John W. Meyer, *op.cit.*, p. 490.

obsolètes ; le réseau transnational peut agir en tant qu'instance extérieure de contrôle de l'application effective des nouvelles règles¹⁰⁷.

Il existe, au sein des PTS, un débat concernant la portée de l'action des diffuseurs d'idées et de connaissances. La controverse porte sur le degré d'adhésion qu'il est possible de susciter au sein des systèmes susceptibles de recevoir une greffe par l'emploi de moyens discursifs, quelles que soient, par ailleurs, les qualités des arguments employés. Convaincre les décideurs nationaux des vertus d'un modèle étranger ne débouche pas automatiquement, loin s'en faut, sur la mise en œuvre effective d'un transfert. La décision d'opérer une transplantation dépend en effet de nombreuses autres variables, et en tout premier lieu des bénéfices que l'entrepreneur de transfert escompte de la greffe pour son propre intérêt. Ce n'est pas parce que les acteurs dominants dans un système connaissent une « bonne pratique » ou une « politique efficace » en vigueur autre part qu'ils aspirent nécessairement à l'appliquer chez eux, ni qu'ils entreprennent une action concrète en vue de l'importer et de se l'approprier. L'acquisition par un acteur de nouvelles informations et connaissances sur les mérites d'une politique publique conduite dans un pays voisin ne le conduit pas mécaniquement à changer ses valeurs et à redéfinir ses intérêts¹⁰⁸.

Les acteurs locaux qui prennent part à l'importation et à l'intégration (ou au rejet) d'une greffe sont généralement considérés par les *policy transfer studies* comme une variable dépendante du contexte de réception ou, pour le dire autrement, un aspect de l'environnement d'accueil qui préexiste à l'action de l'exportateur. Cependant, dans un certain nombre de cas, il s'avère que l'existence d'opérateurs et de facilitateurs locaux, les ressources qu'ils emploient et les modalités d'action qu'ils mettent en œuvre sont en grande partie le résultat de l'intervention des opérateurs extérieurs du transfert. En effet, une stratégie couramment employée par les entrepreneurs de transferts disposant d'abondantes ressources consiste à provoquer l'émergence d'acteurs nationaux, tant étatiques que non gouvernementaux, fortement disposés à soutenir l'importation des solutions que préconisent ces entrepreneurs, ainsi qu'à orienter l'activité de ces « agents de transfert » locaux par le biais de l'allocation de moyens, la promotion de conceptions et l'apprentissage d'expertises. Ces entrepreneurs poussent également leurs partenaires locaux à

¹⁰⁷ Pour ce faire, le réseau peut mettre en visibilité sur la scène internationale les transgressions des règles, alerter les médias nationaux, encourager l'usage des nouveaux droits et le recours aux tribunaux quand ils sont bafoués, promouvoir des manières d'appréhender les problèmes sociaux (représentations, catégories, schèmes d'interprétation) qui donnent davantage de prise aux modalités juridiques et judiciaires d'action. Voir Kathryn Sikkink, « Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules », in Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 37 et p. 48.

¹⁰⁸ Zachary Elkins, Beth Simmons, *op.cit.*, p. 41.

s'insérer dans les institutions et les réseaux internationaux où prédominent les idées et les valeurs qu'ils défendent.

II.4. La sélection du modèle

La latitude dont dispose l'importateur pour varier ses sources d'emprunts et pour sélectionner, dans chaque système pris pour modèle, les éléments qu'il souhaite ou non transposer, dépend du caractère volontaire ou imposé du transfert, mais aussi de l'existence d'un modèle clairement désigné et défini, comme par exemple l'existence d'un accord international ou d'une politique au niveau régional. Dans le cas du processus d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne, l'absence d'un modèle européen unique dans un grand nombre de domaines a permis aux pays candidats de conserver une capacité de négociation et une liberté de choix étendue. Les programmes d'aide aux réformes institutionnelles financés par la Commission européenne ont imposé aux opérateurs de transferts de fournir aux autorités est-européennes des informations relatives aux structures et pratiques en vigueur dans plusieurs états membres, afin de leur laisser la possibilité de choisir entre différents modèles.

Les PTS ont bien montré que les choix des acteurs en matière d'emprunts extérieurs dépendent de la façon dont ils perçoivent à la fois le problème qu'ils cherchent à résoudre et les solutions possibles portées à leur connaissance : « Ce n'est pas tant le problème en soi que la représentation du problème qui se développe parmi un groupe d'acteurs, le plus souvent des élites sociales et politiques, qui permet le déclenchement d'un transfert¹⁰⁹ ».

Les acteurs qui envisagent d'opérer un emprunt ont tendance à percevoir certains modèles comme plus attractifs que d'autres. Un ensemble de variables intervient dans la formation de cette préférence. Les proximités géographiques, linguistiques et culturelles jouent un rôle important. Les relations établies antérieurement entre le receveur et ses sources d'inspiration ou d'imitation constituent un deuxième élément d'explication. Ces liens peuvent être concrétisés par la présence régulière ou permanente, au sein de l'unité importatrice, de représentants de l'unité exportatrice disposant de ressources d'influence, ou encore par l'existence de réseaux de relations organisationnelles ou interpersonnelles entre membres des deux unités. Une troisième raison de privilégier un modèle particulier est, comme l'a bien mis en évidence le nouvel institutionnalisme sociologique, sa légitimité dans le champ organisationnel ou professionnel au sein duquel s'opère la

¹⁰⁹ Sabine Saurruger, Yves Surrel, *op.cit.*, p. 204.

diffusion. Dans certains cas, le choix d'importer une solution donnée est davantage motivé par le prestige de l'unité à laquelle cette solution est identifiée que par les vertus propres attribuées à la solution. La compatibilité de la solution transposée avec les structures institutionnelles du pays d'accueil, ainsi que sa cohérence avec les politiques existantes, sont aussi présentées comme des paramètres importants. D'autres facteurs d'attractivité d'un modèle sont la possibilité d'expérimenter localement la solution importée, la perspective d'obtenir à court terme des résultats visibles, le sentiment de sécurité des élites politico-administratives quant aux conséquences probables de l'emprunt sur leur pouvoir. Les transferts risquant de renforcer des groupes rivaux au sein des élites au pouvoir sont, bien évidemment, mal accueillis¹¹⁰. Pour Dezalay et Garth, ces préférences manifestent l'existence d'affinités liées à l'homologie des positions occupées par l'importateur et l'exportateur, chacun dans son champ respectif. A cette homologie de position correspondrait des homologies d'intérêts, de styles, de modes de pensée favorisant la conclusion d'alliances¹¹¹.

La multiplication des emprunts à une même source tend à accroître la probabilité de transferts supplémentaires depuis cette source. Cette tendance à la constitution de canaux privilégiés d'import-export est la conséquence de plusieurs processus. Dans le cas d'une configuration typique de coopération technique internationale, l'exportateur fournit des ressources à l'importateur et dépêche des conseillers pour accompagner la mise en œuvre des solutions transférées. Les occasions d'échanges entre les deux partenaires deviennent, par conséquent, de plus en plus fréquentes. Les relations entre le « donateur » et son « récipiendaire » acquièrent un caractère de plus en plus routinier au fur et à mesure que sont institutionnalisés des dispositifs de coopération : programmes d'échanges d'étudiants et de professionnels, visites d'étude de responsables politiques, traduction de textes juridiques et techniques, participation aux mêmes organisations internationales, etc. Cette circulation continue de personnes, de ressources matérielles et d'informations à travers des canaux officiels et des réseaux informels de plus en plus denses¹¹² favorise l'apprentissage réciproque de savoirs et de compétences qui abaissent les coûts et les barrières de la coopération : langages, normes de conduite, connaissance des contraintes auxquelles le partenaire est soumis, repérage des interlocuteurs pertinents, adoption de standards techniques communs, développement de cultures professionnelles incluant des dispositions favorables à l'égard

¹¹⁰ Richard Common, *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*, Aldershot, Ashgate, 2001, p. 21.

¹¹¹ Yves Dezalay, Bryant G. Garth, *La Mondialisation des guerres de palais*, *op.cit.*

¹¹² Pour Dolowitz comme pour Wolman, c'est précisément l'intensité des échanges et des contacts informels entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis – tandis que les relations avec les pays de l'Union européenne se déroulent davantage à travers des canaux officiels – qui explique que les Britanniques s'inspirent plus souvent de modèles américains (et, plus largement, de solutions inventées dans les pays du Commonwealth tels que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Canada) que de modèles européens.

des réalisations du partenaire¹¹³. Toutefois, d'autres logiques s'opposent à l'établissement de partenariats exclusifs. En premier lieu, l'importateur peut avoir avantage à préserver une certaine diversité des modèles dont il décide de s'inspirer, afin de limiter l'influence de ses partenaires privilégiés et de ne pas s'aliéner d'autres donateurs potentiels. En deuxième lieu, le pays importateur a intérêt à limiter ses emprunts à un petit nombre de systèmes étrangers afin de préserver, dans une certaine mesure, la cohérence interne des systèmes domestiques destinataires des apports extérieurs. En troisième lieu, les affinités vis-à-vis d'unités extérieures tendent à être contrebalancées par l'influence d'unités locales puissantes qui cherchent aussi à s'ériger en modèle¹¹⁴.

Les choix effectués par une autorité en matière de transferts sont souvent présentés comme devant nécessairement s'inscrire dans la continuité des décisions prises dans le passé, car les investissements tant institutionnels que matériels réalisés antérieurement doivent impérativement être mis à profit, ce qui impose de ne pas trop s'écarter des orientations adoptées par les prédécesseurs. Pourtant, les nouveaux dirigeants peuvent ne pas se sentir tenus de suivre la ligne fixée par les anciens, même si le coût d'un changement de politique impliquant de nouveaux investissements, ainsi que de nouvelles alliances internationales et sources d'inspiration, est très élevé¹¹⁵.

Les chances qu'une solution soit considérée comme transposable par des adoptants potentiels dépendent de son niveau de théorisation. Un modèle ayant un certain degré de généralité et d'abstraction offre davantage de prises à la réflexion concernant les modifications à opérer en vue d'intégrer l'apport extérieur dans son contexte de réception. La qualité de l'argumentation élaborée par les promoteurs du modèle détermine, dans une large mesure, son attractivité : la perception qu'a l'importateur des avantages (faisable, viable, efficace, compréhensible et acceptable par un large public...) et des inconvénients (coûteux à mettre en œuvre, trop compliqués à justifier devant l'opinion, sources d'effets négatifs...) de la solution est en grande partie le résultat du travail de persuasion accompli par l'exportateur. C'est pourquoi les entrepreneurs de transferts ont intérêt à minorer, dans leurs discours promotionnels, la complexité des solutions qu'ils s'efforcent de

¹¹³ Eleanor Westney, *op.cit.*, p. 20-21.

¹¹⁴ Ainsi, Eleanor Westney montre que si, dans un premier temps, la police japonaise de l'ère Meiji a été bâtie en imitant le modèle français, c'est, dans un second temps, l'armée japonaise qui s'est imposée comme modèle.

¹¹⁵ Ce genre de situation est fréquent dans des pays périphériques marqués par l'instabilité politique et la polarisation des forces politiques : les modèles étrangers dominants peuvent y varier au fil des alternances politiques, avec pour conséquence une accumulation d'emprunts incohérents entre eux.

diffuser, ainsi que les coûts d'adaptation et de mise en application pour l'importateur, avec pour conséquence des problèmes imprévus une fois le transfert effectué¹¹⁶.

Les *policy transfer studies* manifestent un intérêt soutenu pour la question des modalités et des critères d'évaluation *a priori* des solutions d'action publique dont l'importation est envisagée.

Le comportement de l'importateur tel que présenté par Harold Wolman s'éloigne considérablement de l'image du décideur rationnel. D'une manière générale, il agit plus dans une logique de conformité que dans une logique orientée vers la maximisation de l'efficacité et la prévention des effets négatifs. Il ne cherche pas à dresser un large inventaire de solutions transposables, mais se contente d'étudier une gamme resserrée d'options possibles dont la composition procède de logiques politiques et sociales davantage que de logiques scientifiques. En outre, l'importateur est plus attentif à la dimension programmatique de la solution susceptible d'être transplantée, ainsi qu'à sa coloration idéologique¹¹⁷, plutôt qu'à son fonctionnement concret dans son contexte d'origine et à ses effets potentiels dans son contexte d'implantation. Il ne prend en considération qu'un très petit nombre d'éléments du modèle et fonde son appréciation sur les succès initiaux de la politique dont il envisage l'imitation, et non sur ses effets à plus long terme. La plupart du temps, l'importateur n'a qu'une compréhension très lacunaire des interactions et des interdépendances systémiques qui font que la solution est efficace dans l'environnement d'où elle est extraite, par exemple parce qu'il n'a pas su trouver ou sélectionner les données pertinentes nécessaires ou, s'il en dispose, parce qu'il lui manque les compétences intellectuelles requises ou le temps suffisant pour les interpréter. Les conditions qui doivent être réunies pour que la transposition ait de bonnes chances de produire les résultats attendus ne sont pas recensées de manière systématique et rigoureuse. Peu d'efforts sont faits pour identifier les incompatibilités liées au contexte d'accueil et pour estimer les coûts d'adaptation de celui-ci à l'introduction des éléments importés. Nombre de décisions en matière de transferts procèdent de calculs fondés davantage sur la « superstition » que sur la raison. L'importateur se persuade – ou se laisse convaincre – que la transposition de la solution lui permettra de résoudre son problème, alors qu'il n'y a pas, dans le contexte d'origine, de réelle relation de cause à effet entre la politique que l'importateur décide d'imiter et l'impact espéré : « *Ce qui est désigné comme une bonne pratique n'est, dans les faits, qu'un simple concours de circonstances non transférable*¹¹⁸ ».

Une autre manifestation de la « rationalité limitée » qui, d'ordinaire, caractérise les calculs de l'importateur est le fait que les informations obtenues sur le modèle font rarement l'objet d'un

¹¹⁶ David P. Dolowitz, *Policy Transfer and British Social Policy*, *op.cit.*, p. 26.

¹¹⁷ Ian Greener, *op.cit.* ; Zachary Elkins, Beth Simmons, *op.cit.*, p. 43.

¹¹⁸ Harold Wolman, Ed Page, *op.cit.*, p. 498.

examen critique visant à apprécier leur fiabilité et leur exhaustivité¹¹⁹. Les conseils qui ont le plus de poids sont ceux qui sont prodigués par des pairs à l'occasion de contacts informels entre personnes qui se connaissent et se font confiance. C'est pourquoi la subjectivité tient le plus souvent une grande place dans l'évaluation d'une solution étrangère. L'un des moyens employés par les organismes de coopération pour augmenter leur capacité d'influence consiste précisément à favoriser, à travers les activités déployées, la création et l'entretien de liens amicaux entre représentants d'élites professionnelles du pays donateur et des pays bénéficiaires.

Eleanor Westney pense qu'en matière de transferts internationaux, les motivations de politique étrangère et les calculs électoraux l'emportent le plus souvent sur les considérations de faisabilité, d'acceptabilité et de viabilité économique, ce qui peut avoir pour conséquences de sérieuses difficultés techniques et financières, ainsi qu'un rejet de la greffe par les acteurs directement concernés¹²⁰. Wade Jacoby doute également de la capacité des gouvernements à choisir rationnellement les sources de transferts – c'est-à-dire en se fondant sur une évaluation comparée et prospective des mérites et des défauts des différentes solutions proposées – ainsi que de leur aptitude à planifier les réformes à base d'emprunts extérieurs et à utiliser avec discernement les conseils prodigués par les experts étrangers. Ainsi, sauf exceptions, les élites politico-administratives des pays post-communistes n'ont pas « fait leur marché » parmi les innombrables offres de coopération en fonction d'un schéma d'ensemble des transformations institutionnelles qu'elles avaient projeté d'accomplir, mais elles ont saisi au coup par coup les opportunités qui se sont présentées à elles sans se préoccuper outre mesure des problèmes de cohérence et de compatibilité entre les apports successifs¹²¹.

Le souci de sélectionner des éléments susceptibles de s'intégrer harmonieusement dans l'environnement de réception semble jouer un rôle beaucoup plus important dans la sphère du droit, en raison de l'attachement des juristes à la préservation d'un haut degré de cohérence interne du système juridique. Les travaux de Catherine Dupré mettent bien en évidence cette particularité des transferts juridiques. Les *legal transplants* opérés par les juges constitutionnels hongrois dans le

¹¹⁹ Dans le cas des missions d'étude de représentants du receveur potentiel dans l'unité exportatrice (par exemple pour observer la mise en œuvre de telle ou telle mesure), les visiteurs n'ont la possibilité d'observer que ce que leurs hôtes veulent bien leur montrer, à savoir des exemples « vitrines » plutôt que des cas typiques. Les normes de la diplomatie interdisent de réclamer une liberté d'action étendue et d'exiger l'accès à des informations jugées « sensibles » ou « confidentielles » par ceux qui accueillent la délégation étrangère ou qui risquent de leur faire perdre la face. Les échanges de vues sont organisés, pour l'essentiel, avec des avocats de la solution exportée, et beaucoup plus rarement avec des critiques ou des analystes neutres. Le recueil d'opinions orales prime sur la collecte de données écrites. La restitution et l'usage des informations rassemblées au cours de telles visites sont souvent problématiques : les rapports produits par les visiteurs sont (quand ils existent) généralement descriptifs, lacunaires et impressionnistes, ils ne sont guère diffusés et exploités. Harold Wolman, *op.cit.*, p. 32-33.

¹²⁰ Eleanor Westney, *op.cit.*

¹²¹ Wade Jacoby, *op.cit.*

contexte de sortie du communisme s'inscrivent généralement dans une stratégie mûrement réfléchie de réforme du droit national. Sur la base de ses observations, Catherine Dupré élabore une série d'hypothèses relatives aux variables qui interviennent dans la sélection d'une règle spécifique parmi les multiples alternatives proposées par les exportateurs : la manière dont les importateurs perçoivent l'efficacité et la fiabilité supposées de la règle, les bénéfices qu'ils anticipent de son adoption, leur inégale connaissance des différents systèmes juridiques occidentaux (notion de proximité cognitive). Le prestige international du modèle étranger pèse également dans le choix. Cette notoriété dépend de la puissance du pays exportateur dans les relations internationales, de son degré d'investissement dans l'aide à la transition, de son image de défenseur des valeurs démocratiques, de la richesse de son droit et de sa jurisprudence, ainsi que de l'abondance du travail doctrinal et de vulgarisation qui leur est liée. L'attrait d'un élément juridique étranger dépend également de la facilité avec laquelle il peut être extrait de son contexte d'origine (les règles tirées des systèmes juridiques de droit civil sont présentées comme davantage exportables que celles issues des systèmes de droit coutumier), instrumentalisées à des fins stratégiques par les utilisateurs locaux et transformées pour être mises en compatibilité avec les principes juridiques en vigueur dans le pays d'accueil (les droits fondamentaux, en raison de leur très haut niveau de généralité, peuvent donner lieu à un large spectre d'interprétations, d'où leur grande transférabilité).

II.5. Les facteurs qui favorisent ou entravent les transferts

Pour James et Lodge, les transferts sont confrontés aux mêmes types de difficultés que toute réforme ou changement de l'action publique : inadéquation des structures institutionnelles et des matrices cognitives du contexte de réception à la solution importée¹²², poids des héritages institutionnels et culturels nationaux¹²³, phénomènes de « dépendance au sentier », résistance des intérêts favorables au maintien du *statu quo*, conjoncture politique ou économique défavorable, problèmes classiques de mise en œuvre de nouvelles mesures, tels que le manque de volonté des

¹²² Ainsi, Richard Locke et Wade Jacoby montrent que, dans le contexte de la réunification allemande, le bon fonctionnement des institutions ouest-allemandes transplantées en ex-RDA — en l'espèce les dispositifs de formation professionnelle — était entravé par la situation précaire des entreprises privées dans les nouveaux Länder, le caractère embryonnaire et le manque de dynamisme de la société civile et l'incapacité des infrastructures sociopolitiques (chambres de commerce, associations patronales, organisations professionnelles et syndicales) à résoudre leurs conflits internes et à coopérer entre elles. Richard M. Locke, Wade Jacoby, *op.cit.*

¹²³ Pour une discussion de l'influence de ces facteurs sur les processus d'importation, voir Andrea Lenschow, Duncan Liefferink, Sietske Veenman, *op.cit.*

dirigeants, l'insuffisance des ressources et du savoir-faire, le manque de cohérence avec d'autres politiques, etc.¹²⁴

Les différences susceptibles de poser problème sont notamment d'ordre cognitif. En effet, dans la mesure où l'importateur et l'exportateur appréhendent le modèle de référence à l'aide de leurs outils intellectuels et schèmes culturels respectifs, il existe toujours un écart entre les façons dont l'un et l'autre conçoivent tant le contenu de la solution transplantée que le problème qui justifie le transfert de cette solution, ce qui implique des phénomènes de traduction approximative, raisonnement par analogies trompeuses, ambiguïtés, contresens, malentendus, équivoques, double jeu, etc. C'est pourquoi importateurs et exportateurs de formes d'action publique estiment généralement nécessaire de soutenir les opérations de transfert par des initiatives visant à faire évoluer les schèmes culturels et attitudes ayant cours chez les destinataires : élaboration et diffusion de discours visant à convaincre des vertus de ce qu'on souhaite transférer, actions pédagogiques, campagnes médiatiques, etc. Ces interventions sur le terrain symbolique sont supposées accroître l'acceptabilité des mesures importées et répandre, tant parmi les usagers que les metteurs en œuvre, des dispositions culturelles et idéologiques propices au succès de la greffe.

Les greffes nécessitant des changements contextuels de grande ampleur ou portant atteinte aux intérêts de groupes sociaux ou d'acteurs puissants ont moins de chances de prendre, en raison de l'intensité des oppositions et des conflits sociaux qu'elles suscitent. En particulier, un degré suffisant d'adhésion doit être remporté auprès des metteurs en œuvre et des usagers de la solution importée, faute de quoi l'échec de l'emprunt est assuré, dans la mesure où ces deux catégories d'acteurs ont souvent les moyens, ne serait-ce que par leur inertie, de neutraliser discrètement les réformes importées contre leur volonté. C'est pourquoi leur association au processus de transfert conditionne dans une large mesure le succès de la transplantation.

Les transferts sont facilités par l'existence de similitudes entre le contexte d'origine de la solution et son contexte d'implantation. Les ressemblances ou dissemblances susceptibles d'influer sur le déroulement et le résultat de la transplantation peuvent être structurelles, institutionnelles, culturelles, linguistiques¹²⁵, idéologiques, technologiques ou encore financières. Il convient de ne pas surestimer les obstacles générés par l'éloignement des cultures et des traditions. Comme le souligne Eleanor Westney, les traditions sont, à l'instar des règles juridiques, sujettes à interprétations multiples et peuvent être instrumentalisées à des fins de justification d'un large

¹²⁴ Oliver James, Martin Lodge, *op.cit.*, p. 188.

¹²⁵ Le fait de parler la même langue peut conduire à sous-estimer la portée de différences culturelles essentielles : l'importateur et l'exportateur ont l'impression de se comprendre, mais les mots qu'ils emploient n'ont pas la même signification pour l'un et pour l'autre, ce qui peut conduire à des choix malheureux.

spectre de transformations. Pour augmenter l'acceptabilité d'un emprunt extérieur, les entrepreneurs de transfert ont l'habitude de prêter des racines indigènes aux solutions importées : des antécédents historiques sont découverts ou inventés, des identités et des traditions communes sont décelées et mises en valeur¹²⁶. Les facteurs inhibiteurs et facilitateurs peuvent être entremêlés et se confondre partiellement.

La transplantation de solutions simples, permettant d'agir directement sur le problème, est plus aisée que celle de solutions complexes, dont l'implantation requiert de procéder à de multiples changements dans le système d'accueil, nécessite de mettre en œuvre des politiques d'accompagnement dans d'autres secteurs, et dont l'efficacité est tributaire d'un grand nombre de conditions politiques, économiques et sociales. La prise des greffes complexes est conditionnée par la capacité d'innovation collective dans le système d'accueil, en raison de la plus grande ampleur des difficultés d'adaptation à surmonter. Le transfert d'instruments ou de politiques nécessitant, pour être efficace, l'action coordonnée d'acteurs hétérogènes, il s'avère le plus souvent problématique, en particulier dans les contextes nationaux où n'existe pas de tradition bien établie de coopération entre les différentes administrations, entre secteur public et secteur privé, et entre Etat et société civile¹²⁷. Une grande partie des efforts déployés par les conseillers étrangers dans les pays post-communistes porte sur l'apprentissage d'attitudes favorables à la concertation et à la collaboration en vue de résoudre les conflits et de gérer les interdépendances entre les diverses composantes d'un même système d'action.

II.6. La transformation du modèle au cours du transfert

Le transfert d'une solution d'action publique d'un contexte à un autre implique toujours une transformation plus ou moins importante du modèle d'origine. Il est extrêmement réducteur de mesurer le succès d'une greffe au degré de similitude qui persiste entre la pratique ou le dispositif exporté et l'application qui en est faite par l'importateur. En effet, la finalité de l'emprunt n'est pas, sauf dans des cas bien particuliers de transfert imposé, la reproduction fidèle du modèle, mais le souci d'apporter une réponse à un problème politique. Dans la plupart des situations d'import-export, le modèle n'est qu'une source d'inspiration, un repère servant à définir une orientation pour la fabrication d'une solution en partie originale et en partie copiée. D'autre part, l'opération même

¹²⁶ Eleanor Westney, *op.cit.*, p. 219.

¹²⁷ Richard M. Locke, Wade Jacoby, *op.cit.*, p. 57.

de transplantation engage des processus de traduction, d'interprétation, d'emprunt sélectif, d'adaptation qui entraînent inmanquablement une mutation du modèle. Par ailleurs, la solution importée, une fois mise en œuvre, a généralement des effets imprévus : les problèmes et les conflits qu'elle fait surgir dans le contexte de réception ne sont pas les mêmes que ceux qu'elle suscite dans le contexte d'origine¹²⁸. Une réaction courante à ces conséquences inattendues et à ces oppositions est de négocier des compromis impliquant de procéder à une inflexion du modèle. L'ampleur des changements apportés à la solution transplantée dépend en partie de facteurs tels que le degré d'attachement de l'adoptant aux mesures importées et sa capacité à en défendre le contenu face aux pressions domestiques favorables à son aménagement, ou encore l'ancrage de la solution à un cadre institutionnel national ou international bien établi (par exemple le droit européen ou un standard international).

Pour Eleanor Westney, le transfert international d'une forme organisationnelle comporte nécessairement une part considérable d'innovation, dans la mesure où l'intégration de l'emprunt dans son environnement d'accueil nécessite obligatoirement de supprimer, d'ajuster ou de renouveler une partie des composantes du modèle. Certaines caractéristiques de l'organisation imitée sont modifiées au moment de la transplantation, en application d'études préalables visant à déterminer les conditions de faisabilité, viabilité et efficacité de la greffe, tandis que d'autres aspects sont adaptés ultérieurement, en conséquence d'effets non anticipés, de changements d'orientation politique ou de la découverte progressive d'usages inédits qui peuvent être faits de la solution dans le contexte de réception. Dans certains cas, le modèle exerce une influence durable sur les évolutions ultérieures de l'emprunt, alors que dans d'autres, il cesse rapidement de constituer une référence pertinente ou est combiné avec d'autres modèles et sources d'inspiration. Différents facteurs influent sur la marge de liberté de l'importateur pour adapter le modèle de référence : l'existence d'une théorisation plus ou moins détaillée et précise du modèle, la capacité de l'exportateur – ou d'autres instances extérieures au receveur - à évaluer la mise en œuvre du modèle et à sanctionner d'éventuels écarts, l'aptitude de l'importateur à se protéger des contrôles et des ingérences externes, ainsi qu'à négocier la souplesse d'application des prescriptions exogènes.

Les organisations importées ne sont pas condamnées à diverger de leur source d'inspiration au cours du temps. Elles peuvent, au contraire, s'en rapprocher. Une telle accentuation des ressemblances est souvent le résultat de la convergence de leur environnement organisationnel et

¹²⁸ David P. Dolowitz, *Policy Transfer and British Social Policy*, *op.cit.*, p. 6.

institutionnel avec l'environnement équivalent dans le pays étranger pris pour modèle¹²⁹. Mais aussi longtemps que persistent des différences significatives entre les deux environnements, l'écart avec le modèle ne peut que se creuser¹³⁰. En effet, l'organisation importée n'est pas insérée dans la même configuration d'interdépendances fonctionnelles : les acteurs qui lui procurent des ressources¹³¹, tout comme ceux qui sont affectés par son activité, ceux qui définissent ses missions et ceux qui contrôlent son fonctionnement ont des caractéristiques, des contraintes et des attentes différentes, dont les membres de l'organisation transplantée sont obligés de tenir compte. De surcroît, toute organisation comporte des éléments d'ordre culturel qui sont très difficilement exportables dans un contexte étranger – comme des représentations, des croyances, des valeurs, des attitudes, des normes informelles – et peut nécessiter, pour fonctionner, des conditions politiques, économiques et sociales qui sont pratiquement impossibles à créer au moyen d'une action volontariste dans l'environnement de réception¹³². Seuls les exportateurs les plus riches, tels les Etats-Unis, l'Union européenne ou la Banque mondiale, ont les moyens d'investir dans des programmes de coopération à long terme visant à faire évoluer les mentalités dans un sens favorable aux réformes qu'ils prescrivent.

Toute altération du modèle n'est pas nécessairement le fait du receveur. Certains entrepreneurs de transferts s'attachent à perfectionner les solutions dont ils assurent la diffusion. Ils s'efforcent de tirer les leçons des expériences de transfert en cours, ce qui peut les amener à amender certains éléments considérés comme insuffisamment efficaces ou efficaces. On observe parfois un phénomène de « navette » (ou d'apprentissage croisé) d'une solution d'action publique entre deux unités qui se prennent mutuellement pour modèle. Dans un premier temps, c'est l'unité A qui imite une pratique inventée par l'unité B. Par la force des choses, A est amené à introduire des

¹²⁹ Eleanor Westney, *op.cit.*, p. 6.

¹³⁰ Reprenant à leur compte la distinction opérée par Peter Hall entre les trois ordres de changement des politiques publiques, Andrea Lenschow, Duncan Liefferink et Sietske Veenman montrent que la réception des idées générales et principes d'action publique est surtout influencée par les caractéristiques culturelles du contexte d'accueil, celle des instruments de politique publique par les spécificités institutionnelles de ce contexte, et celle des réglages des outils d'intervention publique (par exemple le taux d'imposition ou le niveau de prestations...) par la situation socioéconomique. Andrea Lenschow, Duncan Liefferink, Sietske Veenman, *op.cit.*

¹³¹ Par exemple, le bon fonctionnement de l'organisation modèle peut dépendre, dans le contexte d'origine, d'une ressource particulière que lui fournit un autre type bien déterminé d'organisation. Si une organisation de ce genre n'existe pas dans le contexte d'accueil, l'organisation importée doit alors, soit trouver dans son environnement un « équivalent fonctionnel » capable de remplacer le partenaire manquant, soit susciter la création d'un tel partenaire, soit internaliser les fonctions qui font défaut dans l'environnement, soit s'adapter pour se passer de la ressource indisponible. Dans tous les cas, un ajustement du modèle est nécessaire. *Ibid.*, p. 29.

¹³² Par exemple, le système de formation professionnelle en alternance qui a été transposé en ex-RDA après la réunification a besoin, pour être en mesure de fonctionner comme en Allemagne de l'Ouest, de pouvoir s'appuyer sur une vie associative florissante, des syndicats puissants, des entreprises privées en bonne santé financière et disposées à consacrer une partie de leurs ressources à l'éducation de la main d'œuvre, ainsi que des chambres de commerce ayant la capacité de coordonner l'ensemble des acteurs concernés : autant de conditions qui étaient absentes au début des années 1990 et auxquelles il a fallu trouver des solutions de remplacement (subventions publiques, centres de formation hors entreprise...). Richard M. Locke, Wade Jacoby, *op.cit.*

innovations dans cette pratique, que B peut, dans un second temps, décider de reprendre à son compte, et ainsi de suite. Par ailleurs, les exportateurs ont tendance à rationaliser et à embellir les modèles qu'ils promeuvent : ceux-ci sont présentés sous une forme technicisée et aseptisée, politiquement neutre, dans un langage technocratique, sans mention des incertitudes et des controverses, ni claire désignation des gagnants et des perdants en cas de réalisation du transfert¹³³.

Une autre cause de dénaturation réside dans la focalisation des entrepreneurs de transfert sur certains aspects du modèle, alors que d'autres sont négligés. Dans la mesure où la transposition est ordinairement planifiée par le sommet de l'organisation et par ses tutelles (son « principal »), une attention plus grande est portée aux dispositifs et procédures officielles de contrôle et de pilotage, aux règles de gestion, à la structure hiérarchique, aux modalités d'acquisition des ressources, qu'au déroulement des activités concrètes à la base de l'organisation¹³⁴. L'emprunt est habituellement sélectif, car les décideurs ont tendance à écarter les éléments du modèle qui s'accordent mal avec leurs valeurs, intérêts et objectifs, ou qui sont perçus comme dysfonctionnels dans le système qu'ils se proposent de copier. A la limite, le transfert effectif peut se réduire à des éléments symboliques : rhétoriques de justification, labels, étiquettes, mots à la mode. Le degré de sophistication du processus de décision – qui peut comporter des évaluations prospectives obligatoires, un devoir de mise en concurrence d'options multiples, des délibérations collectives incluant une grande variété d'acteurs, des possibilités étendues de recours, des points de veto nombreux – influe sur la portée des phénomènes de sélection, mais aussi sur la probabilité d'une hybridation entre différentes sources d'inspiration exogènes et indigènes.

En outre, le personnel recruté dans l'organisation importée n'a, au départ, ni les dispositions culturelles, ni les compétences requises qui permettraient de reproduire à l'identique la manière dont fonctionne le modèle. Cet écart ne peut jamais être totalement comblé par les efforts de formation : les expériences vécues par les personnes avant qu'elles n'entrent dans l'organisation transplantée, les modèles domestiques auxquels elles ont l'habitude de se référer continuent d'influencer la façon dont elles définissent leurs rôles et exécutent leurs tâches. De tels « modèles implicites » d'origine indigène ont d'autant plus de chances de se substituer au modèle exogène que les possibilités de socialisation des membres de l'organisation importée par ceux de l'organisation exportée sont nécessairement limitées¹³⁵.

¹³³ Dave Robertson, « Political Conflict and Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991, p. 55-78.

¹³⁴ Eleanor Westney, *op.cit.*, p. 7.

¹³⁵ Une partie des transferts institutionnels vers l'Allemagne orientale après la chute du mur fait figure d'exception, dans la mesure où la transposition à l'identique des structures et des procédures de fonctionnement des organisations est allée de pair avec le transfert de dirigeants et de personnels ouest-allemands, qui ont ainsi pu former sur le tas leurs successeurs originaires des nouveaux Länder. Ces dirigeants transférés étaient, de surcroît, peu disposés à modifier les modèles qu'ils

Il résulte de ce qui précède que plus un domaine d'activité est structuré par des institutions et des centres de pouvoir jouissant d'une légitimité peu contestée, des élites bénéficiant d'une position bien assise, des flux d'échanges stables entre les acteurs, des traditions professionnelles et organisationnelles fermement établies, des capacités d'expertise et des solutions d'action publique dont la crédibilité n'est pas entamée, moins il est probable que les recommandations et prescriptions émises par l'exportateur seront fidèlement suivies dans la pratique, même si ce dernier dispose d'une forte capacité de contrainte. Par conséquent, si l'objectif de l'entrepreneur de transfert est de minimiser le degré de dénaturation du modèle, il a intérêt à pousser l'importateur à rompre avec ses traditions « rétrogrades », à faire table rase de ses institutions « obsolètes », à diminuer le pouvoir des élites « conservatrices » au profit de groupes plus « modernistes », à remettre en question ses moyens d'expertise « dépassés » et ses instruments d'action « insuffisamment efficaces ».

II.7. Les effets des transferts

Non seulement les transferts sont une source de changement des modèles mis en circulation, mais encore ils occasionnent des transformations dans l'environnement de réception. Les *policy transfer studies* essaient de spécifier les relations qui existent entre, d'une part, la teneur de la transposition opérée et les modalités du processus de transfert¹³⁶ et, d'autre part, la nature, le rythme et la portée des mutations induites dans le contexte d'accueil. Il s'agit d'expliquer pour quelles raisons tel emprunt affecte les caractéristiques fondamentales du receveur tandis que tel autre ne provoque que des mutations superficielles, ou encore pourquoi tel transfert est le catalyseur des changements incrémentaux alors que tel autre fait surgir des bouleversements rapides, par exemple une révolution paradigmatique dans un secteur d'action publique ou un effondrement du régime politique en place. Il ressort de plusieurs travaux que le fait d'importer un instrument de politique publique depuis un contexte où prédomine une certaine matrice cognitive et normative pour l'introduire dans un contexte où prévaut une autre configuration des normes, croyances et représentations peut avoir pour effet de saper la légitimité de l'ensemble des cadres et des modalités d'action publique en vigueur dans le contexte de réception. La greffe d'éléments

avaient pour mission d'appliquer pour y introduire des éléments hérités du socialisme d'Etat est-allemand. Richard Deeg, *op.cit.*, p. 53.

¹³⁶ Par exemple, son caractère volontaire ou imposé, non concerté ou largement participatif, « par le bas » ou « par le haut »...

dissonants ou incohérents avec la matrice dominante peut précipiter, à terme, un renversement de paradigme. Une telle « crise de politiques » constitue, à n'en pas douter, une formidable opportunité pour les exportateurs qui parviennent à influencer la construction de la nouvelle matrice. Ceux-ci ont en effet toutes les chances de devenir la source de transferts massifs vers les contextes où leurs manières de voir et de penser se sont imposées¹³⁷.

Plusieurs travaux montrent que les résultats des transferts dépendent de la nature des instruments utilisés pour mettre en œuvre la transplantation, ainsi que du caractère imposé ou volontaire de la greffe.

Un effet fréquemment relevé par la littérature sur les transferts est la complexification du contexte de réception, dans la mesure où l'insertion d'apports exogènes peut susciter des phénomènes tels que la cristallisation spontanée ou la création délibérée d'acteurs nouveaux, l'émergence de nouvelles attentes sociales, la propagation de nouvelles visions du monde social, l'apparition de nouveaux clivages et conflits... Pour Eleanor Westney, plus une organisation ou une institution entretient des relations complexes et diversifiées avec son environnement dans son contexte d'origine, plus il y a de chances que sa transposition entraîne des changements de grande ampleur dans l'environnement d'accueil, du fait de la variété des demandes que l'organisation greffée est amenée à adresser aux multiples acteurs dont elle dépend dans l'exercice de ses fonctions¹³⁸. A cet égard, une stratégie d'influence des prescripteurs internationaux de réformes consiste à concentrer leurs moyens d'incitation et de pression en faveur de la transformation de quelques institutions ou instruments clés dans les pays destinataires, tels le droit, les tribunaux, la fonction publique, les gouvernements locaux... Ils espèrent ainsi démultiplier les effets de leur coopération, car tout changement apporté à ces institutions est supposé, par effet d'engrenage, avoir des répercussions considérables sur les pratiques en vigueur dans de nombreux autres secteurs de la société importatrice.

Un autre type d'effets qui suscite l'intérêt des *policy transfer studies* est l'impact des greffes passées sur les choix ultérieurs de sources d'inspiration ou d'imitation. Un premier transfert opéré depuis un contexte donné peut, comme cela a déjà été indiqué, ouvrir la voie à d'autres importations en provenance du même contexte ou, au contraire, la refermer. Mais, plus largement, les jugements qui sont portés sur les résultats de la transplantation influent sur la disposition générale du receveur à recourir aux transferts – quelle qu'en soit l'origine – pour apporter des réponses à ses problèmes. Ainsi, une accumulation d'expériences reconnues comme positives peut

¹³⁷ Nous reprenons ici la terminologie employée par Pierre Muller, Yves Surel, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 2000, p. 138-139.

¹³⁸ Eleanor Westney, *op.cit.*, p. 31.

déboucher sur l'institutionnalisation, à l'intérieur de l'unité importatrice, de formes organisationnelles ou professionnelles spécialisées dans la gestion des relations avec les exportateurs possibles et dans la mise en œuvre des opérations de transfert, avec pour conséquence une ouverture croissante aux apports extérieurs, une meilleure capacité à intégrer les greffes et à en tirer partie, et une diversification des sources d'inspiration (les organes de coopération ayant les moyens de développer des contacts avec de nombreux partenaires extérieurs).

Dolowitz et March placent l'accent sur la question du succès ou de l'échec d'une greffe, étant bien entendu que ces notions dépendent des critères d'évaluation que l'on choisit d'employer et des instruments de mesure dont on dispose. Pour ces auteurs, plusieurs raisons peuvent expliquer l'échec¹³⁹ d'un transfert : l'importateur n'avait pas suffisamment d'informations concernant le modèle qu'il voulait imiter et les conditions qui devaient être réunies pour assurer son fonctionnement efficace dans le nouveau contexte ; certains éléments clés du modèle n'ont pas été importés, avec pour conséquence des dysfonctionnements et des effets pervers (transfert incomplet), la solution greffée n'était pas adaptée au contexte (transfert inapproprié) ; la viabilité de la greffe dépendait de l'octroi de ressources par l'exportateur, qui a fini par réduire son engagement ou par se retirer.

Un transfert n'a pas nécessairement pour conséquence la convergence entre le système importateur et le système exportateur, notamment dans les cas où les importateurs ont conscience des limites et des défauts du modèle dont ils s'inspirent.

CONCLUSION

Certains auteurs pointent le caractère hétérogène des recherches sur les convergences et les transferts du fait de la diversité des attaches disciplinaires et des perspectives développées¹⁴⁰.

Les travaux examinés dans le cadre de cet état de l'art nous semblent, au contraire, relativement homogènes : les approches combinant perspectives institutionnalistes et sociologie de l'action y prédominent largement ; les élites engagées dans les transferts font l'objet d'une attention

¹³⁹ Pour ces auteurs, un transfert peut être qualifié de réussi quand les mesures, dispositifs ou pratiques importés permettent d'atteindre les objectifs qui leur ont été fixés ou à partir du moment où les acteurs clés du secteur concerné estiment que la greffe est un succès. L'accent placé par Dolowitz et Marsh sur la question du succès ou de l'échec des transferts provient de l'énigme suivante : pourquoi l'importation de politiques sociales américaines en Grande-Bretagne a-t-elle échoué en dépit du soin mis à adapter le modèle étranger aux conditions locales ? David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary policy Making », *op.cit.*

¹⁴⁰ Voir notamment Katharina Holzinger, Christoph Knill, *op.cit.*

soutenue ; les différents courants de recherche s'accordent globalement sur les facteurs explicatifs qu'il convient de retenir, même si leur hiérarchisation varie selon les auteurs ; ils emploient dans l'ensemble les mêmes typologies et distinctions entre les phénomènes (entre mécanismes verticaux et horizontaux de diffusion, entre transferts volontaires et imposés...) ; tous s'accordent pour considérer que les greffes ne sont jamais identiques au modèle importé et que les emprunts extérieurs sont toujours soumis à des logiques internes d'appropriation. La plupart des auteurs ont le souci d'intégrer les apports des différents courants afin de restituer les processus de transfert dans leur variété et leur complexité, de sorte que les frontières entre les différentes orientations de recherche tracées par les auteurs eux-mêmes ne résistent pas toujours à l'examen du contenu scientifique des différents travaux. Les transferts sont globalement appréhendés non comme des mécanismes de duplication à l'identique de modèles d'action publique, mais comme des processus complexes combinant imitation, innovation et préservation des traditions héritées. Ces processus aboutissent inmanquablement à l'émergence de politiques publiques singulières, dans la mesure où le contexte de réception diffère toujours du contexte d'origine des solutions prises pour modèle, que se soit au plan institutionnel, culturel ou au niveau des jeux d'acteurs.

D'autre part, les questionnements qui traversent ces travaux sont peu ou prou les mêmes. Quelle est la place respective des innovations endogènes (adaptation des pratiques héritées du passé) et des apports ou emprunts exogènes dans le changement de l'action publique ? Quels sont les logiques et processus sociaux qui sous-tendent et conditionnent les transferts dans des contextes différents ? Sur la base de quels critères établir une catégorisation ou une typologie de ces phénomènes ? Dans quelle mesure les transferts s'insèrent-ils dans des processus plus larges de fabrication de l'action publique ? Dans quelle mesure les transferts sont-ils la manifestation d'un mouvement de rationalisation des processus d'élaboration des politiques publiques ou, au contraire, la conséquence de routines organisationnelles et de conduites conformistes, superstitieuses ou ritualistes ?

Certains auteurs, tels Harold Wolman, considèrent, non sans raison, que les PTS ont tendance à limiter leur ambition théorique à l'établissement de classifications. De fait, nous n'avons pas repéré de travaux s'attachant à élaborer des idéaux-types et des modèles dans une perspective compréhensive. C'est peut-être le reproche le plus sérieux que l'on peut formuler à l'encontre des PTS.

En somme, contrairement au constat d'hétérogénéité et de dispersion des travaux sur les transferts et les convergences formulé par Stephan Heichel, Jessica Pape et Thomas Sommerer, nous pensons qu'il y a aujourd'hui une convergence significative des différents courants de

recherche¹⁴¹. Cette convergence est liée à la volonté de la plupart des auteurs, même s'ils se réclament de chapelles différentes, de combiner approches macrosociologiques et microsociologiques, et de prendre en considération tant l'institution et la structure sociale que l'interaction entre acteurs.

¹⁴¹ Stephan Heichel, Jessica Pape, Thomas Sommerer, « Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°5, 2005, p. 817-840.

BIBLIOGRAPHIE

- ARGYRIS Chris, SCHON Donald, *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002, 380p.
- BAFOIL François, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 213-237.
- BAFOIL François, BEAUMELOU Fabienne, GUYET Rachel, LEPESANT Gilles, LHOMEL Edith, PERRON Catherine, « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique internationale*, n°25, 2004, p. 169-182.
- BECKER Marshall H., « Sociometric Location of Innovativeness; Reformulation and Extension of the Diffusion Model », *American Sociological Review*, vol.35, n°2, 1970, p. 267-282.
- BENNETT Colin J., « What is Policy Convergence and What Causes it? », *British Journal of Political Science*, vol.21, n°2, 1991, p. 215-233.
- BENNETT Colin J., HOWLETT Michael, « The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change », *Policy Sciences*, vol.25, n°3, 1992, p. 275-294.
- BERRY Frances Stokes, BERRY William D., « Innovation and Diffusion Models in Policy Research », in SABATIER Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999, 352p.
- BÖRZEL Tanja A., RISSE Thomas, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 57-80.
- BULMER Simon, « Germany, Britain and the European Union: Convergence through Policy Transfer », *German Politics*, vol.16, n°1, 2007, p. 39-57.
- BULMER Simon, DOLOWITZ David P., HUMPHREYS Peter, PADGETT Stephen, *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*, Routledge Advances in European Politics, London, Routledge, 2006, 221p.
- BULMER Simon, PADGETT Stephen, « Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective », *British Journal of Political Science*, vol.35, 2004, p. 103-126.
- BUSCH Per-Olof, « The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 860-884.
- COLEMAN William D., « Policy Convergence in Banking: a Comparative Study », *Political Studies*, vol. 42, n°2, 1994, p. 274-292.

- COLLIER David, MESSICK Richard E., « Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption », *The American Political Science Review*, vol.69, n°4, 1975, p. 1299-1315.
- COMMON Richard, « Public Management and Policy Transfer in South-East Asia », in EVANS Mark (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 141-161.
- COMMON Richard, *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*, Aldershot, Ashgate, 2001, 282p.
- DEEG Richard, « Institutional Transfer, Social Learning and Economic Policy in Eastern Germany », *West European Politics*, vol.18, n°4, 1995, p. 38-63.
- DEZALAY Yves, GARTH Bryant G., « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », in DEZALAY Yves, GARTH Bryant G. (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 306-334.
- DEZALAY Yves, GARTH Bryant G., *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, 2002, 504p.
- DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W., « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », in POWELL Walter W., DIMAGGIO Paul J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 63-84.
- DOLOWITZ David P., MARSH David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p.5-24.
- DOLOWITZ David P., MARSH David, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n°2, 1996, p. 343-357.
- DOLOWITZ David P., *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 2000, 146p.
- DREZNER Daniel W., « Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p.841-859.
- DUPRÉ Catherine, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 224p.
- ELKINS Zachary, SIMMONS Beth, « On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 33-51.
- EVANS Mark, « In Conclusion – Policy Transfer in Global Perspective », in EVANS Mark (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 211-226.
- EVANS Mark, « Is Policy Transfer Rational Policy Making », in EVANS Mark (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 1-9.

- EVANS Mark, « Understanding Policy Transfer », in EVANS Mark (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p. 10-43.
- EVANS Mark, DAVIES Jonathan, « Understanding Policy Transfers: A Multilevel, Multi-disciplinary Perspective », *Public Administration*, vol.77, n° 2, 1999, p. 235-454.
- FOREST Maxime, « Les transferts institutionnels à l'usage des politiques d'égalité hommes-femmes dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne. De l'invention d'un domaine des politiques publiques à son investissement par les acteurs », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p.259-277.
- FRIEDLAND Roger, ALFORD Robert R., « Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions », in POWELL Walter W., DIMAGGIO Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 232-263.
- GREENER Ian, « Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives », *Governance*, vol.15, n°2, 2002, p. 161-183.
- HAAS Peter, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol.46, n°1, 1992, p. 1-35.
- HALL Peter A., « Policy Paradigm, Social Learning and the State – The Case of Economic Policy Making », *Comparative Politics*, vol.25, n°3, 1993, p. 275-296.
- HASSENTEUFEL Patrick, DELAYE Sylvie, PIERRU Frédéric, ROBELET Magali, SERRE Marina, « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptation nationale », *Politique européenne*, n°2, 2000, p. 29-48.
- HASSENTEUFEL Patrick, « Convergence », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dirs.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 131-137.
- HEGER BOYLE Elizabeth, MEYER John W., « Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law », in DEZALAY Yves, GARTH Bryant G. (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 65-95.
- HEICHEL Stephan, PAPE Jessica, SOMMERER Thomas, « Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°5, 2005, p. 817-840.
- HILLE Peter, KNILL Christoph, « 'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003 », *European Union Politics*, vol.7, n°4, 2006, p. 531-552.
- HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph, « Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 775-796.

- IKENBERRY G. John, « The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Bandwagoning' », in SULEIMAN Ezra, WATERBURY John N. (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview, 1990, p. 88-110.
- JACOBY Wade, « Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites, and Western Models », *Governance*, vol.14, n°2, 2001, p. 169-200.
- JACOBY Wade, *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, 226p.
- JAMES Oliver, « Business Models and the Transfer of Business-Like Central Government Agencies », *Governance*, vol.14, n°2, 2001, p. 233-252.
- JAMES Oliver, LODGE Martin, « The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research », *Political Studies Review*, vol.1, n°2, 2003, p. 179-193.
- KECK Margaret, SIKKINK Kathryn, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca N.Y., Cornell University Press, 1998, 228p.
- KNIGHT Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 252p.
- KNILL Christoph, « European Policies: The Impact of National Administrative Traditions », *Journal of Public Policy*, vol.18, n°1, p. 1-28.
- KNILL Christoph, « Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 764-774.
- KNILL Christoph, LEHMKUHL Dirk, « The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms », *European Journal of Political Research*, vol.41, n°2, 2002, p. 255-280.
- KNILL Christoph, LENSCHOW Andrea, « Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol.43, n°3, 2005, p. 583-606.
- KNILL Christoph, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, New York, Cambridge University Press, 2001, 272p.
- KNOKE David, « The Spread of Municipal Reform: Temporal, Spatial, and Social Dynamics », *The American Journal of Sociology*, vol.87, n°6, 1982, p. 1314-1339.
- LADI Stella, *Globalisation, Policy Transfer and Policy Research Institutes*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2005, 203p.
- LAZER David, « Regulatory Capitalism as a Networked Order: The International System as an Informational Network », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 52-66.

- LENSCHOW Andrea, LIEFFERINK Duncan, VEENMAN Sietske, « When the Birds Sing: A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005, p. 797-816.
- LEVI-FAUR David, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 12-32.
- LEVITT Barbara, MARCH James G., « Organizational Learning », *Annual Review of Sociology*, vol. 14, 1988, p. 319-340.
- LOCKE Richard M., JACOBY Wade, « The Dilemmas of Diffusion: Social Embeddedness and the Problems of Institutional Change in Eastern Germany », *Politics & Society*, vol.25, n°1, 1997, p. 34-65.
- LODGE Martin, « Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation », *Governance*, vol.16, n°2, 2003, p. 159-178.
- LODGE Martin, « The Importance of Being Modern: International Benchmarking and National Regulatory Innovation », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, 2005, p. 649-667.
- LODGE Martin, « The Isomorphism of National Policies? The Europeanization of German Competition and Public Procurement Law », *West European Politics*, vol. 23, n°1, 2000, p. 89-107.
- MAJONE Giandomenico, « Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United State », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991, p. 76-106.
- MESEGUER Covadonga, « Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598, 2005, p. 67-82.
- MEYER John W., ROWAN Brian, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », in POWELL Walter W., DIMAGGIO Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.
- MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 2000, 156p.
- NEUMAYER Laure, « La naissance d'une politique publique "européanisée" : le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 239-257.
- NORTH Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 159p.
- RADAELLI Claudio, « Européanisation », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 191-199.
- RADAELLI Claudio, « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p. 25-44.

- RADAELLI Claudio, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politique Européenne*, n°5, 2001, p. 107-142.
- RADAELLI Claudio, « The Europeanization of Public Policy », in FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56.
- ROBERTSON Dave, « Political Conflict and Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991, p. 55-78.
- ROGERS Everett, *Diffusion of Innovations*, New York, Free Press, 2003, 512p.
- ROSE Richard, « What is Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991, p. 3-30.
- SABATIER Paul A., « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein », *Policy Sciences*, vol. 21, n° 2-3, 1988, p. 129-168.
- SABATIER Paul A., « The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol.5, n°1, 1998, p. 98-130.
- SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993, 304p.
- SAURRUGER Sabine, SUREL Yves, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006, p. 179-211.
- SCOTT Richard W., « Unpacking Institutional Arguments », in POWELL Walter W., DIMAGGIO Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 164-182.
- SIKKINK Kathryn, « Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules », in DEZALAY Yves, GARTH Bryant G. (eds.) *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 37-64.
- SLAUGHTER Anne-Marie, « Breaking Out: The Proliferation of Actors in the International System », in DEZALAY Yves, GARTH Bryant G. (eds.), *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, p. 12-36.
- STEINMO Sven, THELEN Kathleen, LONGSTRETH Frank (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, 272p.
- STONE Diane, « Lesson Drawing and Policy Transfer », *Politics*, vol.19, n°1, 1999, p. 51-59.
- STONE Diane, « Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes », *Governance*, vol.13, n°1, 2000, p. 45-70.
- STONE Diane, « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11, n°3, 2004, p. 545-566.

- STRANG David, MEYER John W., « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, vol.22, n°4, 1993, p. 487-511.
- TURNER Edward, GREEN Simon, « Understanding Policy Convergence in Britain and Germany », *German Politics*, vol.16, n°1, 2007, p. 1-21.
- WALKER Jack L., « The Diffusion of Innovations among American States », *The American Political Science Review*, vol.63, n°3, 1969, p. 880-899.
- WESTNEY Eleanor, *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press, 1987, 256p.
- WINDHOFF-HÉRITIER Adrienne, KNILL Christoph, MINGERS Susanne, *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and Redefinition of the State: Britain, France, Germany, Berlin*, Walter De Gruyter, 1996, 363p.
- WOLMAN Harold, « Understanding Cross-National Policy Transfer: The Case of Britain and the US », *Governance*, vol.5, n°1, 1992, p. 27-45.
- WOLMAN Harold, PAGE Ed, « Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach », *Governance*, vol. 15, n°4, 2002, p. 477-501.