

COMPRENDRE LA CIRCULATION INTERNATIONALE DES SOLUTIONS D'ACTION PUBLIQUE : PANORAMA DES POLICY TRANSFER STUDIES

Thierry Delpuech, ISP-CNRS-ENS de Cachan-Université Paris X Nanterre

Un ensemble de travaux récents apparentés à plusieurs courants disciplinaires de la science politique et de la sociologie politique – en particulier la sociologie du droit, les études sur l'eupéanisation, les relations internationales et l'analyse l'action publique – font le constat d'une convergence des institutions, des règles et des politiques qui encadrent et orientent les activités sociales dans différents secteurs à l'échelle mondiale ou continentale¹. Corollairement à ce mouvement global d'homogénéisation des modes de pilotage et de régulation de l'action publique dans les secteurs en question, on assisterait à une expansion sans précédent des phénomènes de transferts non seulement internationaux, mais aussi intersectoriels et interorganisationnels, des matériaux techniques, cognitifs et normatifs utilisés dans la conception des politiques publiques. Cette dynamique d'expansion des transferts de politiques publiques est imputée à deux facteurs causaux principaux : l'émulation résultant de la concurrence accrue entre les nations du fait de la globalisation économique et financière, et, d'autre part, les mouvements d'harmonisation dans le cadre de processus d'intégration régionale ou de développement de régimes internationaux².

En dépit de la diversité des outils conceptuels 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 phénomènes tels que l'imposition, l'influence, l'inspiration ou l'imitation. Les PTS se réfèrent couramment à quatre 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 de politique comparée portant sur la convergence internationale des formes d'action publique et, enfin, les analyses de processus

¹ Voir les états de l'art réalisés par Colin Bennett, « What is policy convergence and what causes it? », *British Journal of Political Science*, vol.21, n°2, 1991; Richard Common, *Public management and policy transfer in Southeast Asia*, Aldershot, Ashgate, 2000; Mark Evans, « Understanding Policy Transfer », dans Mark Evans (dir.) *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004.

² 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.

d'européanisation des Etats membres de l'Union européenne ou en voie d'adhésion à celle-ci³. L'identification des points communs et des divergences entre ces approches mériterait, bien entendu, de longs développements qui n'ont pas leur place dans cette courte revue de littérature. Elles forment malgré tout un ensemble assez homogène et s'enrichissent les unes des autres.

La présente synthèse des PTS est organisée selon un plan qui correspond à un ensemble d'axes de questionnement repris par presque tous les auteurs en référence à une liste de questions de recherche dressée par D. Dolowitz et D. Marsh. Quels sont les différents types de transferts ? 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, au contraire, 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 dont elle participe ? Quels sont les effets des emprunts sur l'action publique dans laquelle ils sont insérés ?⁴

La catégorisation des transferts

Plusieurs auteurs appartenant aux PTS 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 et éléments programmatiques, savoirs relatifs aux problèmes publics et à certaines stratégies de réponse, contenus de politique publique (tels que des textes législatifs ou des mesures d'incitation fiscale...), instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique (par exemple des statuts ou organigrammes d'agences spécialisées, des techniques de gestion, des méthodes et procédures de travail applicables par les agents publics...), etc. La distinction opérée par Peter Hall entre paradigmes, instruments et réglages des politiques publiques est souvent reprise par les PTS, les premiers étant présumés plus difficiles à transférer, car ils

³ Simon Bulmer, « Germany, Britain and the European Union : Convergence through Policy Transfer », *German Politics*, vol.16, n°1, 2007; Sabine Saurugger, Yves Surel, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006.

⁴ David Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary policy Making », *Governance*, vol.13, n°1, 2000; David Dolowitz, David Marsh, « Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44, 1996.

impliquent le changement des manières de voir et de penser des acteurs dominants au sein du système importateur⁵.

Dans le même ordre d'idées, il est possible d'opérer une distinction entre transposition de solutions concrètes et spécifiques, qui sont effectivement mises en pratique dans l'unité qu'on choisit d'imiter et, d'autre part, transfert de solutions théorisées et générales qui peuvent avoir été élaborées par différents acteurs (les services de relations internationales d'une administration nationale désireuse d'exporter son modèle, une organisation internationale fabriquant des standards, un cabinet de consultants ou une agence d'aide au développement cherchant à vendre son expertise propre...)⁶.

Une deuxième manière de catégoriser les transferts est de les ranger sur une échelle allant du plus volontaire ou 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 autre que symbolique⁷. Le transfert est, dans ces cas de figure, le produit de jeux d'acteurs appartenant au système, dont certains font la démarche de rechercher à l'extérieur des ressources intellectuelles en vue d'apporter des réponses plus efficaces ou moins coûteuses aux problèmes dont ils ont la charge. 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 passer⁸, permet à l'exportateur de contraindre le système dominé à adopter une politique contre son gré⁹.

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'exportateur, 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...¹⁰ Les notions de contrainte et d'influence extérieure

⁵ Christoph Knill, « Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors », *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, 2005.

⁶ David Strang, John Meyer, « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, vol.22, n°4, 1993.

⁷ Rose Richard, « What is Lesson Drawing », *Journal of Public Policy*, vol.11, n°1, 1991.

⁸ 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.

⁹ François Bafail, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est européens », *Revue internationale de politique comparée*, vol.13, n°2, 2006.

¹⁰ Oliver James, Martin Lodge, « The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research », *Political Studies Review*, vol.1, n°2, 2003.

sont délicates à utiliser, car elles supposent, que l'on puisse établir une claire distinction entre acteurs internes et acteurs 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 lobbys 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 national¹¹. 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 importateur¹².

Une troisième façon de spécifier les transferts est de mesurer l'écart qui sépare le modèle du son imitation, ou encore la prescription de son application concrète par le destinataire. Ainsi, pour R. 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 contexte, 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'adaptation, d'hybridation ou de synthèse¹³.

Un quatrième ensemble de critères distinctifs mobilisé par les PTS 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, ensuite, les particulariser en fonction de la phase ou « séquence » d'une politique publique à laquelle ils sont opérés, depuis la définition des objectifs jusqu'à l'évaluation des résultats, en passant par les séquences 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

¹¹ Yves Dezalay, Bryant Garth, « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », dans Yves Dezalay, Bryant Garth (dir.) *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002; Richard Common, « Public management and policy transfer in Southeast Asia », dans Mark Evans (dir.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004.

¹² John Ikenberry, « The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Band Wagoning' », dans Ezra Suleiman, John Waterbury (dir.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview, 1990.

¹³ R. Richard, « What is Lesson Drawing », art. cité.; Richard Deeg, « Institutional Transfer, Social Learning and Economic Policy in Eastern Germany », *West European Politics*, vol.18, n°4, 1995.

peut prendre place sur des marchés (d'expertises juridiques), au sein de réseaux (de professionnels du droit, mouvements sociaux investis dans la défense juridique d'une cause), dans des champs bureaucratiques (activités de coopération juridique internationale conduites par des acteurs publics)¹⁴.

Les acteurs des transferts

Les processus de transfert mettent en jeu des configurations d'acteurs souvent extrêmement complexes dans la mesure où interagissent différents niveaux de gouvernement, secteurs administratifs, types d'organisations (publiques, privées...), échelons hiérarchiques (décideurs et opérateurs du transfert, metteurs en œuvre des mesures importées...), juridictions territoriales, corps professionnels, groupes d'intérêts et formes d'expertise (nationales et étrangères, publiques et privées, technique, gestionnaire, financière...). Ces acteurs disposent de ressources inégales et n'ont pas la même capacité à influencer le processus de transfert. 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 charge¹⁵. Certains acteurs n'interviennent qu'à une partie des étapes des processus de transfert.

Selon H. Wolman, qui a développé un cadre analytique inspiré de la sociologie de la communication¹⁶, 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 modèle en vue d'une transposition, mais aussi 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 de 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 multipositionnalité 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.

Une catégorie particulière d'acteurs se situe au cœur de l'intérêt scientifique des PTS : ceux qui s'investissent et se mobilisent en faveur de la généralisation de solutions ou de modèles méritant, selon eux, d'être diffusées. Ils sont tantôt qualifiés « d'entrepreneurs de transfert », tantôt « d'agents de transfert ». Certains entrepreneurs de transfert effectuent essentiellement un travail d'information et de persuasion des décideurs

¹⁴ Thierry Delpeuch, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche 'droit et développement' », *Droit et Société*, 62, 2006.

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

¹⁶ Harold Wolman, « Understanding Cross-National Policy Transfer: The Case of Britain and the US », *Governance*, vol.5, n°1, 1992.

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 génériques innovantes. Les chances qu'un emprunt soit accepté dépendent de l'habileté de l'entrepreneur de transfert à fédérer des intérêts hétérogènes à constituer une coalition de soutien à la greffe, notamment en faisant évoluer la conception que chaque groupe concerné a de son propre intérêt.

La littérature consacrée aux *policy transfer* met en évidence la place de plus en plus considérable qu'occupent les organisations et les réseaux internationaux dans les dynamiques contemporaine de diffusion et de convergence. Les acteurs non-étatiques, qui se donnent vocation à imposer, promouvoir ou faciliter l'import-export de solutions spécifiques, peuvent être des structures supranationales (Union européenne), des organisations internationales (institutions financières internationales, ONU), des sociétés transnationales (en particulier les banques), des sociétés de consultance, des ONG, des *think tanks*, des lobbies, des partis politiques, des fondations philanthropiques, des organisations académiques, des associations professionnelles.

A côté de ces organisations ayant pignon sur rue, il faut compter avec la présence d'acteurs collectifs plus faiblement institutionnalisés, structurés en réseaux : communautés épistémiques¹⁷, *advocacy coalitions*¹⁸, *global public policy networks*¹⁹, coalitions internationales d'unités administratives ayant des missions similaires²⁰. 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. – entraînent la convergence de leurs manières de voir et de penser, ainsi que l'émergence d'une préférence marquée pour certains types de solutions. Les membres au 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

¹⁷ Peter Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination » *International Organization*, vol.46, n°1, 1992.

¹⁸ Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview, 1993.

¹⁹ Diane Stone, « Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes », *Governance*, vol.13, n°1, 2000; Diane Stone, « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11, n°3, 2004.

²⁰ Anne-Marie Slaughter, « Breaking Out: The proliferation of Actors in the International System », dans Y. Dezalay, B. Garth (dir.) *Global Prescription*, op. cit.

perceptions, croyances et référentiels des responsables politiques (et donc leurs agendas).

Il existe 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, quelle que soit, 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. 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.

La sélection du modèle

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 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 diffusion²¹. 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 solution²². 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 essentiels.

Les PTS 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. Deux conceptions des transferts s'opposent en la matière : pour certains, la prise en considération des solutions alternatives mises en œuvre à l'extérieur s'inscrit dans un processus rationnel de fabrication de l'action publique, alors que pour d'autres, elle manifeste, à l'inverse, la rationalité limitée ou l'irrationalité des responsables politiques

²¹ Martin Lodge, « The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, 2005; Lodge Martin, « The Isomorphism of National Policies? The Europeanization of German Competition and Public Procurement Law », *West European politics*, vol. 23, n°1, 2000.

²² Catherine Dupré, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

(celle-ci est particulièrement apparente dans les conjonctures de changement de régime²³). Ainsi, 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 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 idéologique (voir aussi Greener, 2002), plutôt qu'à son fonctionnement concret dans son contexte d'origine et à ses effets potentiels dans son contexte d'implantation. 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.

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 (p.188) : inadéquation des structures institutionnelles et des matrices cognitives du contexte de réception à la solution importée, phénomènes de dépendance au sentier, résistance des intérêts favorable 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 dirigeants, l'insuffisance des ressources et du savoir-faire, le manque de cohérence avec d'autres politiques, etc.

Une interrogation récurrente dans les PTS concerne l'effet facilitateur des similitudes qui existent entre le contexte d'origine de la solution transplantée et son contexte d'implantation et, à l'inverse, l'effet inhibiteur des différences contextuelles²⁴. Les ressemblances ou dissemblances susceptibles d'influer sur le déroulement et le résultat de la transplantation peuvent être structurelles, institutionnelles, culturelles, linguistiques, idéologiques, technologiques, de niveau de ressources et d'expertises. Les travaux les plus solides empiriquement ont démontré qu'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 spectre de transformations. Pour augmenter l'acceptabilité d'un emprunt extérieur, les

²³ Wade Jacoby, *Imitation and politics: redesigning modern Germany*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

²⁴ 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.

entrepreneurs de transfert ont l'habitude de prêter des racines indigènes aux solutions importées²⁵.

Les différences susceptibles de constituer l'obstacle le plus important sont plutôt 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.

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 de transplantation engage des processus de traduction, d'interprétation, 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 qu'elle fait surgir dans le contexte de réception ne sont pas les mêmes que ceux qu'elle suscite dans le contexte d'origine. Une réaction courante à ces conséquences inattendues est de procéder à une inflexion du modèle²⁶.

Une cause majeure de transformation des solutions transférées réside dans la focalisation des entrepreneurs de transfert sur certains aspects du modèle, alors que d'autres sont négligés. 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, *buzzwords*. 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

²⁵ Eleanor Westney, *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

²⁶ Richard Deeg, « Institutional Transfer, Social Learning and Economic Policy in Eastern Germany »; *West European Politics*, vol.18, n°4, 1995.

– influe sur la portée des phénomènes de sélection, mais aussi sur la probabilité d’une hybridation entre différentes sources d’inspiration exogènes et indigènes.

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 PTS essaient de spécifier les relations qui existent entre, d’une part, la teneur de la transposition opérée et les modalités du processus de transfert²⁷ et, d’autre part, la nature, le rythme et la portée des mutations induites dans le contexte d’accueil²⁸. 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 dissonants ou incohérents avec la matrice dominante peut précipiter, à terme, un renversement de paradigme (nous reprenons ici la terminologie employée par Muller et Surel)²⁹.

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 délibérées d’acteurs nouveaux, l’émergence de nouvelles attentes sociales, la propagation de nouvelles visions du monde social, l’apparition de nouveaux clivages et conflits... (Westney 1987, p.31).

Les PTS éveillent un intérêt croissant dans la science politique française. Cet engouement vient du fait que les PTS reconnaissent, à la fois, le poids des grands mouvements d’idées et des institutions sociales dans les phénomènes de diffusion et de convergence, mais insistent aussi sur le fait que les transferts engagent des processus d’action collective dont le résultat n’est pas déterminé à l’avance. Elles savent combiner des analyses macrosociologiques prenant en considération des facteurs politiques, institutionnels, idéologiques, culturels, socioéconomiques et technologiques avec des analyses microsociologiques attentives aux stratégies et jeux

²⁷ Par exemple, son caractère volontaire ou imposé, non concerté ou largement participatif, « par le bas » ou « par le haut »...

²⁸ Ian Greener, « Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning, and path-dependency perspectives », *Governance*, vol.15:n°2, 2002.

²⁹ Pierre Muller, Yves Surel, *L’analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 2000, p.138-139.

d'acteurs, à la formation de réseaux sociaux, aux mécanismes d'apprentissage. Leur principale faiblesse, à l'heure actuelle, n'est pas, comme certains l'affirment, leur penchant excessif pour les explications de type néo-institutionnaliste, mais plutôt la tendance de nombreux auteurs à limiter leur ambition théorique à l'établissement de listes de questions de recherche et de typologies des transferts.

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 développées³⁰.

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 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

³⁰ Voir notamment Katharina Holzinger, Christoph Knill, *op.cit.*

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 recherche³¹. 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.

Bibliographie

ARGYRIS, Chris, SCHON, Donald, *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002, 380 p.

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, Colo., 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, HUMPHREYS, Peter, David PADGETT, Stephen, *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*, Routledge Advances in European Politics, London, Routledge, 2006, 221 p.

³¹ 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.

- 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 Southeast 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, 2000, 300p.
- 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, The University of Michigan Press, 2002a, p.306-334.
- DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant G., *La mondialisation des guerres de palais : La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, col. Liber, 2002b, 504 p.
- 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, 146 p.
- 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.
- DUPRE, Catherine, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 224 p.
- 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, 250 p.
- EVANS, Mark, « Understanding Policy Transfer », in EVANS, Mark (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, 2004, p.10-43.

- 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 et alii, « 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 (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les 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, The 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 Band Wagonning' », 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, N.Y., Cornell University Press, 2000, 226 p.
- 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.
- KNIGHT, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 252 p.
- KNILL, Christoph, « Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors », *Journal of European Public policy*, vol.12, n°5, 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, 272 p.

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, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing, 2005, 203 p.

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, 156 p.

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, 159 p.

RADAELLI Claudio, « Européanisation », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET, Pauline (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les 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: The Free Press, 2003, 512 p.

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, Colo., Westview Press, 1993, 304 p.