

Diffusion/transferts de dispositifs participatifs et culture

Comment comprendre le rôle de la culture
dans les processus d'adaptation et de traduction locale ?

Paris, mardi 29 janvier 2019

Journée d'études organisée par: Coline Mias (CHERPA, IEP d'Aix-en-Provence), Osmany Porto de Oliveira (Unifesp, São Paulo et IHEAL-Sorbonne Nouvelle, France), Gilles Pradeau (Université de Westminster), Giulia C. Romano (IN-EAST, University of Duisburg-Essen - CERI, Sciences-po Paris), Joseph-Désiré Som I (Leibniz-Zentrum Moderner Orient, Berlin)

L'élaboration et l'institutionnalisation de dispositifs participatifs (budgets participatifs, conseils de quartier, comités d'habitants, ateliers d'urbanisme, forums citoyens, plateformes numériques de participation, etc.) est un phénomène largement analysé par la sociologie de l'action publique et la sociologie des mouvements sociaux (Bacqué et Sintomer, 2011 ; Blondiaux 2001). Par ailleurs, au-delà de cette littérature portant sur la genèse et les implications territoriales de ces modèles participatifs, certains chercheurs ont investi la question de leur diffusion à l'international (Mazeud *et al.*, 2016 ; Porto do Oliveira 2017 ; Yan and Xin 2016 ; Burgos-Vigna, 2012 ; Goldfrank, 2012 ; Hernández-Medina, 2007). Le parti-pris analytique est alors de décrypter ces circulations au moyen des catégories conceptuelles classiques de l'analyse de la diffusion/ transfert de politiques publiques, en insistant notamment sur les organisations et réseaux d'acteurs devenus "entrepreneurs/agents de transfert" (Delpeuch 2009, Wampler 2009), tout en modélisant et en catégorisant leurs trajectoires (Nord-Sud, Sud-Sud, etc). Aussi, nous inscrivons pleinement notre réflexion dans la lignée de cette littérature attentive à la complexité de ces chaînons de diffusion et à la multiplicité des intentionnalités des acteurs qui en sont chargés. Et ce, qu'il s'agisse des organisations internationales, des réseaux transnationaux (Denham et Stone, 2004), mais également des villes et des acteurs privés (Béal et Pinson, 2009). Par ailleurs, ces instances se font le plus souvent l'écho d'une grammaire commune, orientée autour de "solutions d'action publique" faciles d'emploi et rapides à déployer (Peck et Theodore, 2015): la diffusion (et/ou le transfert) d'approches décisionnelles "plus démocratiques", de *best practices*, ainsi que de concepts tels que la "bonne gouvernance".

Toutefois, dans notre analyse, nous souhaitons interroger la conception commune "d'import-export", articulée autour du triptyque "adaptation, hybridation, synthèse" (Rose 1991), qui caractérise souvent les analyses de la diffusion et des transferts. Pour ce faire, nous appuyons sur les enseignements tirés de la littérature sur la participation. Cette littérature a le mérite d'avoir évacué cette lecture séquentielle et normative du transfert, en revenant tout d'abord sur le caractère "d'impératif" de politique publique (Blondiaux et Sintomer 2002) de certains dispositifs participatifs, puis en nous donnant à voir, au-delà du "tropisme procédural", la manière dont ils s'imbriquent et recomposent les processus décisionnels (Mazeud *et al.*, 2012). Nous entendons ainsi mettre en regard ces réflexions avec la littérature théorique récente sur les transferts, qui souligne l'importance de prendre en compte les traductions, appropriations, et reformulations liées aux différents contextes socio-politiques de réception du dispositif (Hassenteufel et de Maillard, 2013, Dolowitz 2017; Hadjiisky *et al.* 2017). Ainsi, l'information (qu'ils véhiculent) "*is likely to be transformed in some way so that reshaped knowledge is used in order to make sure the information fits the political-cultural-ideological needs of the agent using the knowledge*" (Dolowitz 2017, p.46). Par là, il est souligné que les connaissances transférées et/ou diffusées sont non seulement saisies par les acteurs en charge de leur implémentation selon le contexte politique, culturel et idéologique, mais dépendent également de la configuration institutionnelle dans laquelle elles sont encadrées

(*embedded*) (*ibid.*, p49). Par conséquent, les initiatives de ces acteurs sont aussi limitées par une série de contraintes institutionnelles qui interfèrent avec leurs désirs et capacités d'introduire des nouvelles politiques et/ ou approches dans leur contexte.

En s'inspirant de cette démarche heuristique, nous entendons justement mettre à jour la tension entre des dispositifs plastiques, sans cesse réinterprétés, et leur prétention à l'universalité. Or ceux là sont socialement et historiquement situés, tant par les normes qui informent leurs textes (bonne gouvernance, rationalisation administrative, etc.) que les réseaux d'acteurs qui ont contribué à leur élaboration (Organisations internationales, Etats occidentaux, etc.). Ainsi, nous formulons l'hypothèse selon laquelle la socio-histoire / genèse de ces dispositifs en font des objets porteurs d'une charge culturelle et politique qui peut être réinterprétée/négociée par les acteurs locaux. Loin d'une conception dépolitisée de la diffusion de l'action publique, notre propos s'attache en particulier à souligner que ces dispositifs sont des instruments de gouvernement. Cette posture nous permet d'analyser les agendas et stratégies politiques qui participent à la circulation de dispositifs d'action publique et qui s'expriment par le biais de "modèles" culturels. Ainsi, au même titre qu'il existe des modèles politiques et administratifs d'action publique, nous supposons qu'il existe des modèles culturels tout aussi manifestes.

De ce fait, nous questionnons le caractère technique et neutre de dispositifs supposés être standardisés afin de permettre leur large diffusion. Perspective qui sous-tend que toute interprétation / échec d'implantation serait due à la culture locale. Or, nous faisons l'hypothèse que ces dispositifs sont, en premier lieu, des produits de la culture politique, administrative, professionnelle des agents qui les façonnent. Comme l'affiche clairement la littérature grise des bailleurs de fonds promouvant la "bonne gouvernance" et la participation citoyenne, leur intention est de transformer les ressorts de l'action publique du pays ciblé, ainsi que la relation administration-administrés. En d'autres termes, supplanter le monopole des administrations et des élites politiques locales dans la définition et la mise en œuvre de la gestion urbaine (Jouve 2007).

C'est justement vis-à-vis de ce positionnement en aval du transfert que l'on peut comprendre l'apport de la sociologie critique de la participation (O'Miel, Julien, *et al.*, 2017 ; Gourgues et Allal, 2017). Celle-ci soulève à juste titre que les acteurs aux prises avec ces dispositifs ne sont pas des "idiots utiles" et se conservent des espaces "*d'exit, voice, loyalty*". Ainsi, la "traduction" locale de ces modèles participatifs dépend non seulement de leur enchaînement dans les contraintes sociales et institutionnelles du territoire, mais également de la "nécessité" (Callon, 1986, p.690).

En ce sens, nous souhaitons reprendre les propositions de recherche formulées par Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger (2010) afin de réfléchir au transfert de modèles participatifs, en empruntant notamment aux leçons tirées de l'approche en termes d'instruments des politiques publiques (Kaluszynski et Payre, 2013 ; Lascoumes et Simard 2011; Lascoumes et Le Galès 2004), de "technologies de gouvernement" (Salamon et Elliott 2002), ainsi qu'à la sociologie de la traduction (Callon 1986) et du transcodage (Lascoumes 1994). La première perspective insiste sur la non-neutralité des instruments de politiques publiques, porteurs de visions précises du monde et inscrits au sein de rapports de force. La seconde relève les ressorts de la production d'un sens commun à partir de perspectives socio-linguistiques distinctes, afin d'"assurer la diffusion" d'une politique, d'un message, d'une approche (Lascoumes 1994). Il s'agit alors de souligner, à notre tour, que les individus situés à l'interface entre ces acteurs internationaux / "entrepreneurs de transfert" et le territoire ciblé, réagissent aux "conceptions du monde" / ontologies véhiculées par les dispositifs, et finalement son modèle culturel.

Or, il nous semble que c'est précisément à cette intersection que l'articulation entre la sociologie du transfert de politiques publiques et la littérature sur la démocratie participative peut-être la plus heuristique. Elle permet de renouveler la perspective de recherche sur les transferts et la diffusion en interrogeant les dispositifs et objets en circulations, qui associent des éléments de "culture" et des outils de rationalité bureaucratique pensés comme "universels" (organigrammes, budgets, cartographies,...). Il ne s'agit donc plus de saisir la diffusion de modèles de politiques publiques sectoriels et descendants mais d'interroger la légitimité nouvelle conférée à des dispositifs, processus et espaces participatifs porteurs de paradigmes spécifiques de l'action publique (théories de la gouvernance, etc.) et qui entrent en tension avec les cadres et pratiques administratives existantes.

On peut se référer, en particulier, aux interférences déjà mise au jour entre la démocratie agonistique et démocratie délibérative (Blondiaux 2008), et par là, entre un modèle d'action publique qui intègre les conflits et particularismes sociaux, culturels, politiques et l'incitation au consensus "dépolitisé". Plus largement, ces dispositifs renvoient alternativement à la mobilisation des émotions que d'arguments experts (Traïni 2009 ; Blondiaux et Traïni, 2018).

Finally, cette caractérisation de la culture politique et institutionnelle sous-jacente au dispositif permet d'envisager la manière dont les autres formes de culture peuvent interagir (culture participative, culture vernaculaire, traditions locales, culture des organisations internationales ONGs, etc) et produire des résultats particuliers dans les processus d'adaptation locale et nationale (Neveu, 2007; Röcke, 2014). Ainsi, si les recommandations récentes de la littérature sur les transferts et la diffusion insistent sur l'analyse des processus de traduction locale, il nous reste à saisir ce qui est propre au contexte local et à la "culture" locale, ainsi que ce qui émane de la "culture" propre à l'objet transféré. Ce positionnement suppose que nous reconnaissons l'existence parallèle et synchronique de cultures vernaculaires, politiques, administratives, professionnelles, de cultures globales, etc. ayant un effet sur la prise de décision de l'individu. Ainsi, lorsque l'on parle de culture comme facteur constitutif des transferts, de quel type de culture parle-t-on? Quelle culture, parmi ces catégories, pèse le plus dans les différents contextes étudiés? Y a-t-il des cultures en compétition dans les processus de transfert/diffusion et adaptation locale? Existe-t-il des facteurs que l'on nomme de hâtivement "culture" mais que l'on peut comprendre et analyser avec d'autres catégories sociologiques? Cette question est d'autant plus importante lorsque l'on veut justement éviter que notre analyse tombe dans le piège de l'analyse culturaliste, qui ferait ainsi que l'on se replie sur l'explication culturelle à "chaque fois que la réalité paraît échapper aux catégories classiques" (Rocca, 1996).

Nous pourrions par exemple nous ressaisir de l'approche cognitive des politiques publiques en ce qu'elle s'apparente au transfert intentionnel d'un "cadre d'interprétation du monde" (Muller, 2000). En effet, cette focale prend au sérieux les structures cognitives des systèmes décisionnels. Les référentiels (Muller et Jobert 1987) les paradigmes (Hall 1989), les systèmes de croyances (Sabatier, 1997) deviennent alors autant d'outils « *par lesquels sont produites et légitimées des représentations, des croyances, des comportements, notamment sous la forme de politiques publiques* » (Muller et Surel, 1998). N'est il pas possible de saisir cette chaîne d'ajustement entre des univers de sens en compétition à travers les outils mêmes qui permettent d'analyser le changement de référentiel d'une politique sectorielle à une autre (Fouilleux, 2002)? Ces "matrices cognitives" sont-elles si loin de ce que l'on appelle des "sous cultures"?

Cela devrait permettre de mieux théoriser l'analyse des processus d'adaptation locale, tout en développant un regard comparatif qui permet de déceler à la fois les similarités et/ou régularités des processus d'adaptation et traduction locaux, et les spécificités de chaque contexte.

L'objectif de cette journée d'étude consiste donc à explorer le phénomène de diffusion/transferts de dispositifs participatifs à l'aune de différents contextes géographiques, représentatifs d'une pluralité de régimes politiques dans le monde.

Par ailleurs, cet exercice devrait nous permettre de distinguer ce que les acteurs placent dans la catégorie de "culture", employée à la manière d'un mot-valise, de ce qui peut être compris et analysé au moyen d'autres catégories sociologiques. Cela suppose de sortir d'une vision exotisante et d'isoler ses déclinaisons indépendamment du pays étudié (culture vernaculaire, politique, administrative, professionnelle, nationale, etc.), permettant de cette manière une analyse plus fine des micro-dynamiques des transferts / de la diffusion et des facteurs impactant ces processus.

Programme :

9h00 Accueil

9h30 Introduction par Giulia Romano et Coline Mias

10h00 Osmany Porto de Oliveira : "Diffusion internationale des dispositifs de participation : questions théoriques"

10h50 Giulia Romano : "Construire la participation citoyenne en Chine: entre méfiance et culture administrative"

12h15 Pause déjeuner

13h30 Gilles Pradeau : "Greffe ou rejet : ce que nous dit la littérature sur la notion de culture dans l'institutionnalisation"

14h20 Joseph Désiré Som I : "Dispositif participatif et culture captatrice. Une réflexion à partir du cas Camerounais."

15h10 Pause

15h30 Coline Mias : "La dimension matérielle des cultures participatives"

16h20-17h30 Perspectives ouvertes – discussion collective

Discutantes : Claire Benit-Gbaffou (CHERPA, Aix Marseille Université), Catherine Neveu (CNRS, IIAC-LACI) et Magali Nonjon (CHERPA, IEP Aix-en-Provence).

Avec le soutien du GIS Démocratie et Participation et le laboratoire Cherpa.

Références:

- Allal, Amin, 2010, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 48, n°3, p. 97-116.
- Bacqué, Marie-Hélène et Sintomer, Yves, 2011, *La démocratie participative. Histoires et généalogies*, La découverte, série : « Recherches », 320p.
- Béal, Vincent, Epstein, Renaud et Pinson, Gilles, 2015, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, n°3, p. 103-127.
- Béal, Vincent et Pinson, Gilles, 2009, « Du petit chose au « 5th best mayor in the world » », *Pôle Sud*, 2009, n°30, p. 7-29.
- Blondiaux, Loïc, Sintomer, Yves, 2001, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n°57, Démocratie et délibération, Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (dir.), pp. 17-35.
- Blondiaux, Loïc, 2001, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Revue Projet*, vol. 268, no. 4, pp. 81-90.
- Blondiaux, Loïc, 2008, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, vol. 30, no. 2, pp. 131-147.
- Blondiaux, Loïc et Traïni, Christophe, 2018, *La démocratie des émotions. Dispositifs participatifs et gouvernabilité des affects*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 256p.
- Bolay, Jean-Claude, Chenaï Jérôme et Pedrazzini, Yves, 2016, *Learning from the slums for the development of emerging cities*, New York, NY, Springer Berlin Heidelberg, 247p.
- Burgos-Vigna, Diana, 2012, « Réseaux transnationaux et transferts politiques. L'exemple de la circulation du « budget participatif » du Brésil vers la France » dans *Agir-en-réseau: modèle d'action ou catégorie d'analyse ?*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, pp. 61-76.
- Callon, Michel, 1986, « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, Vol. 36, p. 169-207.
- Campbell, Tim, 2012, *Beyond smart cities: how cities network, learn and innovate*, Abingdon, Oxon; New York, NY, Earthscan, 236p.
- Dobbin, Frank, Simmons, Beth et Garrett, Geoffrey, 2007, « The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? », *Annual Review of Sociology*, août 2007, vol. 33, n°1, p. 449-472.
- Delpuech, Thierry, 2009, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, vol. 43, no. 2, pp. 153-165.
- Dolowitz, David. et Marsh, David, 1996, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 1 juin 1996, vol. 44, n°2, p. 343-357.
- Dolowitz, David, 2017, « Transfer and Learning: Do They Go Together? », 24 mai 2017, p. 35-55.
- Dolowitz, David et Marsh David, 2000, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000, vol. 13, n°1, p. 5-23.
- Dumoulin, Laurence et Saurugger, Sabine, 2010, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 5 octobre 2010, n°48, p. 9-24.
- Goldfrank, Benjamin, 2012, « The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting », *Journal of Public Deliberation*, 2012, vol. 8, n°2.
- Harris Andrew et Moore Susan, 2013, « Planning Histories and Practices of Circulating Urban Knowledge », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1 septembre 2013, vol. 37, n°5, p. 1499-1509.

- Hassenteufel, Patrick et De Maillard, Jacques, 2013, « Convergence, transferts et traduction », *Gouvernement et action publique*, 17 octobre 2013, n°3, p. 377-393.
- Hadjiisky, Magdaléna *et al.*, 2017, « Circulation des modèles d'administration », in *Revue française d'administration publique*, vol. 161, no. 1, 234 p.
- Hernández-Medina, Esther, 2007, « Globalizing Participation: "Exporting" the Participatory Budgeting Model from Brazil to the Dominican Republic », *Berkeley Journal of Sociology*, 2007, vol. 51, p. 69-118.
- Kaluszynski, Martine, Payre Renaud, Université de Grenoble et Université de Lyon II (eds.), 2013, *Savoirs de gouvernement: circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica (coll. « Politiques comparées »), 190 p.
- aise de science politique*, Vol. 61, p. 5-22.
- Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick, 2005, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 370p.
- Mazeaud, Alice, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, et Guy-El-Karim Berthomé, 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, vol. 2, no. 1, p. 5-29.
- Mazeaud, Alice, Magali Nonjon, et Raphaëlle Parizet, 2016, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, vol. 14, no. 1, pp. 5-35
- Mansuri, Ghazala et Rao, Vijayendra, 2012, *Localizing Development: Does Participation Work?*, s.l., The World Bank, 326p.
- McCann, Eugene, 2011, « Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, 21 janvier 2011, vol. 101, n°1, p. 107-130.
- McCarthy, Jones Anthea et TurnerMark, 2015, « Policy Transfer through Time and the Search for Legitimacy in Developing Nations », *Politics & Policy*, 1 avril 2015, vol. 43, n°2, p. 215-238.
- Neveu, Catherine (Ed.), 2007, *Cultures et pratiques participatives: perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 402p.
- O'Miel, Julien, 2016, « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane », *Participations*, n°14, p. 177-206.
- O'Miel, Julien, *et al.*, 2017, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, vol. 19, no. 3, pp. 221-242
- Parizet, Raphaëlle, 2016, « Le « pauvre d'abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Participations*, 2016, vol. 14, n°1, p. 61.
- Peck, Jamie et Theodore, Nikolas, 2015, *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 300 p.
- Pétric, Boris (ed.), 2012, *La fabrique de la démocratie*, Paris, France, Ed. de la Maison des sciences de l'homme, 310 p.
- Porto de Oliveira, Osmany, 2017, *International policy diffusion and participatory budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*, Cham, Palgrave Macmillan (coll. « Urban Politics in a Global Society »), 275 p.
- Röcke, Anja, 2014, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, London, Palgrave Macmillan, 227p.
- Rose, Richard, 1991, « What is lesson-drawing ? », *Journal of public policy*, n°11(1), p. 3-30.
- Simmons, Beth A, Dobbin, Frank et Garrett, Geoffrey, 2008, *The global diffusion of markets and democracy*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 384p.
- Denham, Andrew, et Stone, Diane, 2004. *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester, UK: Manchester Univ. Press, 322p.
- Rocca, Jean-Louis, 1996, « La corruption et la communauté. Contre une analyse culturaliste de l'économie chinoise », *Tiers-Monde*, tome 37, n°147, La Chine après Deng, Aubert, Claude, Cabestan, Jean-Pierre et Lemoine, Françoise (dir.), pp. 689-702.

Salamon, Lester M. (ed.), 2002, , *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press,, 669p.

Stone, Diane, 2017, « The Transfer of Policy Failure: Bricolage, Experimentalism and Translation », *Politics & Policy*, 2017, vol. 45, n°3, p.55-70.

Stone, Diane, 1999, « Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines », *Politics*, février 1999, vol. 19, n°1, p. 51-59.

Traini, Christophe. *Émotions... Mobilisation !*, Presses de Sciences Po, 2009, 304p.

Wampler, Brian, 2009, « Following in the Footsteps of Policy Entrepreneurs: Policy Advocates and Pro Forma Adopters », *Journal of Development Studies*, 2009, vol. 45, n°4, p. 572-592.

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press (coll. « Cornell studies in money »), 253 p.