

## L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

*Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales*

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

### Entre exportation de prêt-à-porter et production de sur-mesure : les collectivités territoriales françaises et la coopération au développement



Jacky **BUFFET**

*Maître de Conférences - Sciences-Po Lyon*

A quels biais un partenaire prestataire en coopération doit-il être attentif afin de ne pas assimiler à partir des codes issus de la société qui est la sienne, la situation pour laquelle son expertise a été sollicitée ? Dans quelle mesure peut-il objectiver une situation problématique sans reproduire ses schémas de pensée et construire une réponse adaptée à partir des seuls signaux de la société d'accueil ? A partir de quels questionnements devra-t-il relativiser la tentation de transposer les solutions qu'il connaît (pour les avoir expérimentées chez lui) à la situation a priori semblable pour laquelle son expérience est appelée, mais qui, selon toute probabilité, se révélera très vite beaucoup plus complexe ?

Ces questions, qui plongent au cœur des conditions d'efficacité de l'action, ne sont pas spécifiques à la coopération décentralisée et traversent tout autant les actions que mènent les ONG, les organisations internationales et les fondations. Elles interrogent toutefois plus spécifiquement l'action des collectivités territoriales en raison de l'importance que prend ce mode d'intervention en coopération, du caractère souvent « technique » des réponses apportées eu égard à la spécificité des compétences dans lesquelles ces collectivités se reconnaissent et des nombreuses critiques adressées en termes de résultats atteints en dépit des déclarations d'autosatisfaction qui peuplent les documents de communication.

Cet article se limitera à quelques réflexions sur les mécanismes, souvent inconscients (quoique parfois inscrits dans une démarche plus « tactique »), qui poussent un partenaire en situation d'expertise à proposer une analyse et une solution à un problème posé, dans des termes très proches des analyses et des solutions déjà formulées en d'autres temps et d'autres lieux. Cette question peut se subdiviser en trois axes de réflexion, 1) les raisons pour lesquelles ce prestataire ne serait que faiblement incité à se plonger dans la complexité du milieu local, 2) les mécanismes qui le conduisent à proposer une solution souvent prête à l'emploi, considérée comme adaptée car généralement « expérimentée » par le prestataire dans la collectivité qu'il administre, 3) le caractère « intégré » de cette solution qui introduit dans le milieu d'accueil, des éléments de fonctionnement propres à son contexte d'origine, mais pas forcément adaptés à son contexte de destination.

Nous précisons que les pistes de réflexion proposées ici ne prétendent nullement rendre compte de situations à caractère systématique, mais cherchent avant tout à croiser des enseignements tirés de la littérature théorique et du suivi d'expériences de coopération auxquelles nous avons participé, soit directement, soit par la recherche (BUFFET, SISAYKEO, 2015 ; SISAYKEO, 2015). Elles interrogent surtout la coopération décentralisée avec les pays en développement.

## **1 - LA COMPLEXITE DU MILIEU : UNE DESINCITATION A L'ANALYSE PREALABLE ?**

Les raisons susceptibles d'expliquer pourquoi un partenaire en situation d'expertise manifesterait une faible incitation à s'investir dans la connaissance du milieu qui le sollicite pour accompagner la résolution d'un problème doivent être envisagées sous deux angles : 1) la production de l'information, 2) les problèmes qui pourraient en résulter en termes d'action.

### *La construction du diagnostic : une exigence à hautes compétences*

La mobilisation de l'information est une étape essentielle à la construction du diagnostic. Lorsqu'un médecin dresse un diagnostic erroné, il établit une prescription inadaptée et le patient n'est pas soigné. De la même manière, lors de l'évaluation d'une situation, si les problèmes sont mal compris et mal analysés, les solutions proposées ne seront pas efficaces. Comment donc construire un bon diagnostic ? Il ne s'agit pas de proposer ici des réponses opérationnelles, mais d'évaluer à quelles conditions les collectivités territoriales, dans les actions qu'elles mènent à l'international, dans le domaine du développement, peuvent évaluer au mieux les situations qu'elles décident de prendre en charge.

La première caractéristique d'un diagnostic est d'abord d'être une opération à hautes compétences. Les ouvrages en méthodologie des sciences sociales regorgent de méthodes, outils et techniques destinés à mobiliser (construire) de l'information. Entre les enquêtes, interviews, focus groups, transects, analyses qualitatives, analyses quantitatives, approches participatives... nombreux sont les dispositifs qui doivent être connus des prestataires en coopération. Il n'est pas question de suggérer ici que tel n'est pas le cas, mais la notion de « collectivité territoriale » ne se limite pas aux grandes villes dotées de services organisés de relations internationales et comprend également des collectivités de taille plus modeste, souvent moins bien organisées. En outre, la connaissance des différentes modalités de collecte de l'information est une chose, sa maîtrise en est une autre. Toutes les méthodes ne sont pas adaptées à un contexte donné et le prestataire doit savoir choisir la plus pertinente en considérant également ses limites. Par exemple, la restitution d'enquêtes à travers des cartes, graphiques et tableaux ne risque-t-elle pas de « construire une réalité » dans des formes insaisissables aux locaux et de mettre les cadres du projet en situation d'imposer leur analyse du contexte ? Enfin, le diagnostic est toujours une interprétation de la réalité. En ce sens, il reste le fruit de celui qui observe, analyse et finalement construit cette réalité. La technique de triangulation est certes là pour réduire certains biais, mais les avancées en psychologie cognitive font état de biais qui vont très au-delà de ce que celle-ci est en mesure de traiter<sup>1</sup>. Dans un ouvrage consacré aux expériences qu'il a lui-même vécues en coopération, Jacques Claessens montre combien ces biais peuvent être prédateurs dans l'élaboration du diagnostic et combien en pâtit la mise en œuvre de la stratégie d'intervention (CLAESSENS, 2013).

### *Le traitement de l'information : des réalités délicates à intégrer*

La seconde caractéristique du diagnostic réside dans le type d'information qu'il permet d'élaborer et ce que les artisans du projet vont en faire. Toutes les méthodologies s'accordent sur le fait qu'un moment important du diagnostic est l'analyse des « parties prenantes ». Or, pour différentes raisons, celle-ci n'est pas toujours menée de manière rigoureuse, ce qui peut occasionner certaines difficultés à anticiper des comportements discordants par rapport à ceux attendus par le projet. Il en résulte une moindre incitation à prévoir une analyse de risques et par conséquent une exposition plus grande à l'imprévu. Comme l'indique

---

<sup>1</sup>On pense notamment aux biais de confirmation d'hypothèse, de représentativité, de disponibilité, ou encore aux biais fonctionnel et d'attribution pour ne citer que les plus importants.

John Bryson : « Le manque d'attention à l'analyse des parties prenantes est la principale cause d'échec dans la pensée ou l'action qui conduit trop souvent et de manière prédictive aux faibles performances, à l'échec ou même au désastre » (BRYSON, 2003).

Les raisons de la faible incitation à engager une analyse des parties prenantes sont nombreuses et renvoient en partie à l'idée que la connaissance du milieu n'est pertinente que si les informations qui en découlent peuvent être utilement intégrées au projet. Dans l'article précédemment cité, John Bryson identifie cinq causes d'absence susceptibles d'affaiblir l'incitation à mener de telles analyses.

1 - L'étude n'est souvent pas menée parce que les artisans du projet ne savent pas comment la conduire. L'analyse de parties prenantes exige de statuer sur des problèmes méthodologiques délicats qui renvoient à la maîtrise des outils de collecte de l'information dans des contextes où l'altérité peut être plus ou moins importante (SCHMEER, 1999)<sup>2</sup>. On peut citer la construction des nomenclatures d'acteurs en présence d'individus à identités multiples<sup>3</sup>, les problèmes d'interprétariat lorsque les partenaires ne partagent pas la même langue<sup>4</sup>, la nécessaire compréhension des matrices cognitives locales afin de rendre l'enquête accessible aux enquêtés<sup>5</sup>, la question du positionnement réel de l'acteur par-delà le discours qu'il livre à l'enquêteur<sup>6</sup>, ou encore les délicats problèmes de communication interculturelle et de partage de l'information<sup>7</sup>... La tenue de ces enquêtes est d'autant plus importante qu'elles doivent, en théorie, constituer le préalable à la mise en œuvre d'approches participatives, elles-mêmes complexes à réaliser, et plus encore lorsque le cadre budgétaire est contraint.

2 - A supposer que ces problèmes soient résolus, l'étude n'est souvent pas menée par crainte de ne pas en retirer un résultat positif au regard des coûts induits (temps, moyens humains, budgétaires...) ou parce que les responsables-projet pensent déjà tout connaître de l'environnement dans lequel ils vont implanter leur programme.

3 - Dans un troisième registre de causes, Bryson souligne que certains responsables-programme éprouveraient de la réticence à mener des analyses qui ne pourraient être que partielles faute de moyens suffisants, ou qui pourraient conduire à inclure dans le projet des acteurs dont la parole devrait évidemment être prise en compte, quitte à prendre le risque de perdre le leadership et le contrôle du projet.

4 - De même, certains responsables pourraient être réticents à l'idée de devoir se trouver confrontés à des conflits difficiles à arbitrer ou à des questions d'ordre moral délicates à traiter et pourraient donc préférer s'en tenir au statu quo plutôt que d'avoir à répondre aux questions et problèmes soulevés par des analyses auxquelles ils ne pourraient fournir de réponse nourrie. Dans ce type de situation, ne pas savoir équivaut à ne pas avoir de problème à gérer... dans un premier temps du moins.

5 - Enfin, les responsables pourraient éprouver des réticences à pratiquer les analyses de parties prenantes au motif qu'elles pourraient présenter un potentiel de manipulation en générant une

---

<sup>2</sup> L'enquête suppose l'application d'un protocole très lourd (d'autant plus lourd que le nombre d'acteurs est élevé) et implique de mobiliser du temps et des moyens qui, généralement, ne sont pas ou peu intégrés dans les traductions budgétaires des programmes de coopération. Il en résulte souvent des enquêtes menées à minima qui font peser de lourdes incertitudes sur l'issue des programmes.

<sup>3</sup> Une même personne peut appartenir simultanément à plusieurs groupes de parties prenantes, en particulier dans les pays en développement où la division du travail n'est pas aussi poussée que dans les pays industrialisés.

<sup>4</sup> A Luang Prabang, où un programme de coopération à la protection du patrimoine est assuré par la ville de Chinon, lors d'une réunion des parties à la convention, la notion de « restauration » (des bâtiments) est traduite dans le sens de « zone où l'on peut se restaurer » (guesthouse). La question posée ici est celle de « l'interprétation du sens » que le partenaire du Nord n'est pas toujours en mesure de prendre en charge faute de produire lui-même un interprète parfaitement bilingue français-lao et formé au domaine objet de coopération. Mais d'autres problèmes émergent à ce registre de difficultés : perturbation dans la fluidité et la spontanéité de l'échange, ajouts ou suppressions d'informations, réticences à se livrer à un interprète local...

<sup>5</sup> S'agissant de populations non alphabétisées l'approche requiert en outre une pédagogie adaptée, une communication culturellement acceptable, sans oublier là encore, la transposition des concepts.

<sup>6</sup> L'enquête donne accès au « discours » de l'acteur, par exemple sur sa position par rapport au projet, mais pas forcément sa position réelle, celui-ci n'ayant pas nécessairement intérêt à dévoiler sa stratégie.

<sup>7</sup> Ce qui implique de savoir communiquer de manière « bi-directionnelle » quelle que soit la personne enquêtée, savoir faire passer un message et savoir écouter celui des autres, d'utiliser des techniques de communication adaptées à chaque partie prenante et de veiller à ce que chacune soit suffisamment informée pour se faire une opinion avertie et prendre des décisions, en particulier les groupes vulnérables.

parole d'acteur relayée par l'analyste dans un rôle de porte-parole dont la crédibilité ne serait pas totalement assurée en l'absence de l'acteur lui-même.

## **2 - ISOMORPHISME, DEPENDANCE DE SENTIER ET EXPORTATION DE « PRET-A-PORTER »**

Les exigences méthodologiques du diagnostic et les réticences que peuvent éprouver les décideurs à le conduire constituent de puissants moteurs à l'exportation de solutions « prêtes à l'emploi » pour peu que celles-ci se situent dans le voisinage du problème à traiter. Cette situation, très largement représentée dans les récits de coopération renvoie à une forme d'objectivation des problèmes connue en science politique sous le nom de « théorie de la poubelle » (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972). L'un des principaux enseignements de cette approche est l'inversion de la relation problème-solution. Ce ne sont plus les problèmes qui recherchent des solutions, mais les solutions qui recherchent des problèmes... quitte à objectiver la réalité de manière à désigner la solution prête à l'emploi comme la solution au problème. Ce type de configuration, qui revient à transformer une logique d'offre en logique de demande, suppose un certain opportunisme de la part du prestataire. Toutefois, aucun prestataire ne souhaitant spontanément se reconnaître dans cette image, le fait est difficile à démontrer. Heureusement, il n'est pas nécessaire de présupposer l'opportunisme des acteurs pour en rendre compte, des mécanismes spontanés, mais pas nécessairement dépendants de la volonté des acteurs, pouvant suffire à déclencher le phénomène. C'est le cas notamment des situations réfractées par les notions d'isomorphisme et de dépendance de sentier qui permettent de comprendre pourquoi la réponse proposée en coopération n'est qu'exceptionnellement co-construite, et ressemble très souvent à une réponse déjà identifiée et mise en œuvre ailleurs.

Le concept d'isomorphisme permet de comprendre les raisons pour lesquelles une réponse à un problème identifié dans des contextes différents se retrouverait exprimée dans les mêmes termes. Du grec *isos* (même) et *morfê* (forme), il renvoie à l'idée que deux structures ont une forme ou sont organisées de manière identique, sans nécessairement présupposer une identité des contextes. Dans notre cas, l'isomorphisme permet de mettre en relation deux moments de la solution d'action publique (puisqu'il s'agit de collectivités territoriales), le premier, dans le contexte d'où le partenaire prestataire tire sa légitimité à se déclarer expert du domaine *x*, le second, dans le contexte de destination (action internationale) où il est sollicité pour proposer une réponse à un problème. Ce que l'on observe dans bien des cas, c'est que la réponse fournie ressemble à la réponse déjà éprouvée dans le contexte d'origine, alors même que ces contextes sont différents. Est-ce à dire que des contextes, aussi différents soient-ils, n'ont aucune incidence sur la solution à un même problème de part et d'autre ? La réponse est à l'évidence négative. Mais, dans ce cas, comment expliquer pareille situation ? Trois niveaux de réponse sont à considérer.

La première nous renvoie à la position de l'importateur de la solution d'action publique. Les approches en termes de rationalité nous enseignent que le comportement optimisateur de base suivant lequel l'importateur de solution parcourt le marché à la recherche de la meilleure solution possible, prend connaissance de toutes les expériences menées en la matière, anticipe leurs effets positifs et négatifs dans le contexte d'accueil et construit une réponse efficace et efficiente à partir de ces éléments n'est qu'exceptionnellement rencontré. Dans la réalité, l'acteur fait preuve d'une rationalité beaucoup plus limitée, encadrée par des bornes idéologiques, cognitives, affectives, et choisit, dans le meilleur des cas, parmi une gamme resserrée de solutions, plutôt bien placées sur le marché mondial et donc auréolées d'une forme de reconnaissance qui renforce leur crédibilité. Dans ce cadre, l'importateur en position de demande, n'est pas systématiquement porté à vérifier de manière minutieuse l'adéquation de la solution (et du prestataire) retenue. Il se contente d'informations parcellaires sur celle-ci et fonde sa décision sur les résultats obtenus dans le contexte d'origine, sans forcément chercher à anticiper les problèmes que pourrait poser son implantation dans un cadre très différent. Le fonctionnement de la solution dans son contexte d'origine n'est d'ailleurs connu qu'avec imprécision, faute de proximité culturelle, de ressources financières et parfois de ressources cognitives suffisantes. Et lorsque des missions d'études conduisent les importateurs à visiter des mises en application dans l'unité exportatrice, les normes de la diplomatie interdisent de réclamer l'accès à des informations que l'hôte pourrait juger sensibles ou confidentielles. Etroitement canalisés dans le couloir de ce que l'on veut bien leur montrer (success stories), les visiteurs sont pris en charge par les avocats de la solution que l'exportateur cherche à placer. Les analyses critiques sont pauvres, les documents remis essentiellement descriptifs (WOLMAN, PAGE, 2002). En général, les importateurs potentiels ne disposent que d'une information limitée, voire déformée, ils sont influencés par la

perception qu'ils ont de la situation plutôt que par la situation elle-même et ne peuvent donc prendre que des décisions sous influence (DOLOWITZ, MARCH, 2000). Ce phénomène est bien sûr amplifié en situation d'urgence, lorsque le manque de temps implique de décider rapidement (STRANG, MEYER, 1993).

Dans bien des cas, l'importateur manifestera ainsi une rationalité de second ordre, davantage guidée par les opportunités et externalités positives que représente la solution importée (l'apport d'expertise, de financements, de savoir-faire, d'assistance technique ou encore la réduction des coûts liés à la mise au point d'une solution originale...) que par rapport à ses objectifs précis<sup>8</sup>. Et lorsque la possibilité d'échec est envisagée, l'importateur peut encore espérer pouvoir se défausser sur l'exportateur et lui faire endosser (moralement du moins), une partie de la responsabilité<sup>9</sup>.

Un second niveau de considérations susceptible de rendre compte de phénomènes d'isomorphisme concerne le jeu de l'exportateur, ou encore, sa rationalité, en particulier dans la présentation de sa solution. Ici encore, les réponses ne sont pas facilement accessibles car elles peuvent flirter avec des considérations liées à la recherche d'influence, l'expression d'intérêts égoïstes, la volonté d'en retirer impérativement un avantage. Naturellement, aucune collectivité ne se reconnaîtra spontanément dans cette description. Mais là encore, des mécanismes spontanés poussant à l'isomorphisme sont identifiables sans avoir à présupposer une volonté explicite de l'exportateur.

Il convient d'abord de rappeler qu'en janvier 2017, 4 796 collectivités territoriales françaises sont impliquées dans 12 648 actions de coopération décentralisées intervenant dans 143 pays. Cela représente les 13 régions, les 101 départements, les autres collectivités d'Outre-Mer (à l'exception des Terres Australes et Antarctiques et Wallis et Futuna), toutes les grandes villes, ainsi que de très nombreuses communes de toutes tailles, auxquelles s'ajoutent 250 intercommunalités (COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE, 2017). Huit ans plus tôt, on dénombrait 3 800 collectivités territoriales françaises engagées dans 132 pays sur 7 959 projets de coopération décentralisée (JOLY, 2008). L'action internationale des collectivités territoriales est donc une réalité qui n'a fait que se renforcer au cours des dernières années. Mais quelles sont ses motivations ? Pourquoi une commune de moins de 5 000, voire moins de 2 500 habitants, se projette-t-elle à l'international à l'autre bout du monde ? Pourquoi entrer dans cette arène ? Nous écartons ici l'approche typologique pour nous concentrer sur les mécanismes qui conduisent la collectivité à proposer une réponse<sup>10</sup>.

Lorsqu'une relation s'établit entre une collectivité territoriale française et un partenaire extérieur, c'est que l'acteur français s'estime être en capacité de réponse face au problème rencontré par le partenaire extérieur. Il est en effet difficile d'imaginer qu'une collectivité française parvienne à institutionnaliser une relation avec un partenaire étranger si son expertise n'a rien à voir avec le problème rencontré par ce dernier. Mais expertise ne veut pas dire que la collectivité prestataire est immédiatement en situation de réponse. La réponse précise au problème ne pourra être approchée qu'à partir d'un diagnostic dont nous avons rappelé les caractéristiques et difficultés en termes méthodologiques et de gestion de données. En l'absence d'un tel produit, le prestataire devrait se déclarer dans l'impossibilité d'élaborer une solution, mais bien souvent sera tenté d'en proposer une qu'il a pu lui-même expérimenter dans un contexte plus familier et qu'il va tenter de transposer pour répondre au même type de problème dans un contexte qui a toutes les raisons d'être différent<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Dans une recherche sur la coopération Chinon - Luang Prabang à la protection du patrimoine, Phimpha Sisaykeo montre comment la convention de coopération a été signée sur la base d'un déblocage politique du dossier, beaucoup plus que sur un accord entre partenaires concernant la solution à appliquer et inexistant au moment de la signature de l'accord (SISAYKEO, 2015).

<sup>9</sup> Cet aspect n'est toutefois qu'une illusion, les possibilités de recours étant fortement limitées par le faible engagement juridique du prestataire et l'absence de « service après-vente ».

<sup>10</sup> Citons au chapitre des réponses possibles la recherche d'image, la possibilité de valoriser un savoir-faire à l'international, la volonté d'être présent sur des questions clés liées au développement planétaire, l'expression d'une dimension humaniste, la manifestation d'une solidarité liée à des convictions individuelles ou collectives de la part de l'équipe municipale ou intercommunale en place, un moyen de s'extraire du quotidien, une occasion de promouvoir des entreprises à l'international... La liste n'est pas exhaustive, la typologie reste à compléter et la vérification à mener.

<sup>11</sup> A Luang Prabang par exemple, la réponse au problème de la protection du patrimoine a pris la forme de structures typiquement françaises : un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) issu de la Loi Malraux du 4 août 1962, un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) issu de la loi SRU du 13 décembre 2000 et une structure porteuse, la Maison du Patrimoine, dont l'organisation s'apparente complètement à une agence de développement et d'urbanisme.

Le mécanisme qui est en jeu ici peut être saisi par le concept de dépendance de sentier. Issu de l'économie où il sert à expliquer pourquoi un choix passé - une technique par exemple - est porteur d'inerties quand bien même une orientation nouvelle mais différente pourrait s'avérer plus judicieuse, il met en évidence en science politique, des phénomènes d'ancrage des choix à venir aux choix effectués par le passé. Ainsi, si une solution passée a donné satisfaction à un problème, elle aura toutes les chances d'être re-convoquée lorsqu'un problème apparemment identique se profilera. Il n'y a guère lieu de s'en étonner car c'est précisément dans cette caractéristique que se construit la capacité d'expertise technique de la collectivité prestataire. Les mécanismes qui permettent d'en rendre compte sont alors liés au phénomène bien connu de rendements croissants que produit au fil du temps la solution dans son contexte d'origine, à savoir 1) la maîtrise des mécanismes de coordination entre agents et institutions constitutifs de la solution, 2) les processus cognitifs et effets d'apprentissage qui génèrent une vision partagée de la réalité et renforcent l'orientation privilégiée en la faisant progresser et en la rendant plus efficace (learning by doing), 3) la possibilité de réagir par anticipation aux évolutions prévisibles. Ainsi, sauf à accepter des réorientations coûteuses en matière de coordination, d'apprentissage et d'anticipation, la solution mise au point par le prestataire dans son contexte d'origine (son sentier de dépendance), aura tendance à être exportée telle quelle (« prêt-à-porter »)... et à s'accommoder finalement de l'absence de diagnostic précis concernant le milieu d'accueil (PIERSON, 1993). David Dolowitz exprime un peu différemment le phénomène, mais arrive à la même conclusion en considérant que « les entrepreneurs de transferts ont intérêt à minorer, dans leurs discours promotionnels, la complexité des solutions qu'ils s'efforcent de diffuser, ainsi que les coûts d'adaptation et de mise en application par l'importateur, avec pour conséquence des problèmes imprévus une fois le transfert effectué » (DOLOWITZ, 2005). Enfin, pour John Meyer et David Strang, plus la solution sera résumée à travers un nombre limité de propositions simples et généralisables, plus il sera aisé de la transférer d'un contexte à l'autre, en dégageant l'exportateur d'une réelle analyse de pertinence et d'efficacité. En présentant ainsi la solution, il pourra en outre faire passer le matériel à transférer sous forme de système intégré et indivisible, dans lequel, certaines composantes potentiellement incompatibles avec le milieu d'accueil pourront être introduites sans attirer l'attention (STRANG, MEYER, 1990).

Les mécanismes ainsi décrits permettent là encore de s'affranchir de l'hypothèse de volonté délibérée, toujours délicate à démontrer, dans la mesure où c'est souvent de manière inconsciente et en toute bonne foi que les opérateurs de transferts croient en la capacité universelle de réponse de leur solution. Ils mettent avant tout l'accent sur la dimension technique du problème qui leur est soumis, sans systématiquement penser que la technique est loin d'être neutre et que le milieu d'accueil constitue un filtre d'autant plus puissant qu'il diffère du milieu d'origine dans lequel a pris forme initialement la solution. Or, ce n'est pas sur l'expertise technique que se pose la question des compétences de nos collectivités territoriales, mais bien sur leur expertise sociale, toute aussi importante sinon plus.

Le troisième niveau de considérations susceptible de rendre compte de phénomènes d'isomorphisme concerne la solution elle-même, en particulier dans ses aspects institutionnels. Pourquoi et comment, dans des opérations de transfert institutionnel (et la coopération décentralisée constitue un cadre qui se prête à de telles opérations), les organisations sont-elles amenées à se ressembler, à adopter des structures identiques et à appliquer des stratégies similaires. Quels sont les mécanismes qui permettent de rendre compte de cette logique de transposition et quelles peuvent en être les conséquences ?

Cette situation, qualifiée d'isomorphisme institutionnel par Powell et Dimaggio (POWELL, DIMAGGIO, 1991), exige des précisions au niveau des termes utilisés, précisions que nous empruntons à Douglass North (NORTH, 1990). Pour North, les institutions représentent les contraintes que les hommes construisent pour réduire les incertitudes liées à l'interaction humaine et stabiliser un socle permettant de faciliter cette interaction. Ces contraintes peuvent être formelles ou informelles. Les contraintes formelles sont généralement écrites et regroupent les règles politiques et juridiques (constitutions, lois, règlements...), les règles économiques et les contrats (règles écrites). Les règles informelles structurent les tabous, les coutumes et les traditions, elles sont généralement non écrites et transmises par la culture. Les organisations se distinguent des institutions au sens où elles désignent des entités dans lesquelles s'expriment les institutions. Elles comprennent les organes politiques (partis, assemblées, organes de réglementation), les organismes économiques (entreprises, syndicats, exploitations familiales, coopératives), sociaux (églises, clubs sportifs, associations) et d'enseignement (écoles, universités, formation professionnelle). (NORTH, 1990).

Comment peut-on expliquer l'existence de formes institutionnelles et organisationnelles semblables dans des contextes politiques, économiques, sociaux, culturels différents ? Par quel mécanisme, le processus de coopération aboutit-il à répliquer des formes institutionnelles et organisationnelles d'une unité prestataire vers une unité importatrice ? Pour Powell et Dimaggio, la réponse est à rechercher dans le champ organisationnel que crée l'interaction des partenaires impliqués dans le processus. Une solution d'action publique ne peut réellement s'exporter que si elle est livrée avec tous ses attributs, en particulier les structures d'organisation et les institutions qui permettent de la mettre en œuvre<sup>12</sup>. Ces structures existent préalablement ou sont créées pour l'occasion. Mais dans les deux cas, la transposition même de la solution structure chez le récepteur des formes organisationnelles et institutionnelles très proches de celles en place chez le prestataire, formes par lesquelles la solution va pouvoir s'installer. Ce mécanisme se met en place de manière presque naturelle, dans le déroulé des transactions, échanges et interactions humaines car c'est précisément dans la construction de l'organisation importatrice conformément à ce qu'exige la solution retenue, que celle-ci pourra être transférée. C'est ce que Powell et Dimaggio appellent processus d'homogénéisation ou isomorphisme organisationnel (POWELL, DIMAGGIO, 1991)<sup>13</sup>.

Finalement, en l'absence de diagnostic précis de la part du partenaire prestataire, en situation d'information imparfaite de l'importateur concernant les limites de la solution qui lui est proposée, mais aussi en raison des externalités positives que représente pour lui l'assistance technique extérieure (expertise, financements...), la solution privilégiée, ses formes institutionnelles et ses formes organisationnelles auront une forte propension à ressembler à leurs homologues dans leur pays d'origine. Le processus d'isomorphisme se retrouve ainsi enclenché et d'autant plus actif, qu'ayant franchi les frontières du pays, le partenaire extérieur se retrouve désormais en bonne position pour transférer d'autres matériaux propres à son sentier de dépendance. Reste que ces formes institutionnelles, organisationnelles et d'une manière générale le projet dans son ensemble, devront forcément trouver place dans leur nouveau contexte afin d'y fonctionner de manière vertueuse.

### **3 - CONTRAINTES FONCTIONNELLES ET RESISTANCE DU MILIEU OU L'EXIGENCE DE « SUR-MESURE »**

De quoi se prive une collectivité territoriale lorsque, par manque de temps, de compétences ou de financements, un diagnostic préalable n'est mené que de manière partielle et imparfaite ? Une partie de la réponse réside dans le refus d'admettre que toute solution à un problème est délimitée par des contraintes fonctionnelles. Ces contraintes ou dépendances représentent les conditions nécessaires pour permettre à la solution d'être pleinement efficace. Lorsque la solution est implantée de l'extérieur à partir d'un modèle qui a déjà fait ses preuves, les contraintes fonctionnelles sont données par le milieu d'origine. Toutefois, ces conditions ne sont pas nécessairement réunies dans le milieu d'accueil. Et si ces conditions sont vraiment indispensables, alors leur absence pourrait entraîner des conséquences fâcheuses sur l'issue du projet et le milieu d'accueil.

Quelles sont ces conditions ? Lenschow, Liefferink et Veenman en distinguent trois : la culture, les institutions et le niveau de développement économique (LENSCHOW, LIEFFERINK, VEENMAN, 2005). Ces conditions peuvent se présenter sous certaines formes dans le pays d'origine de la solution et sous des formes très différentes dans le pays d'accueil. Leur examen est donc une nécessité pour évaluer les chances de réussite du projet.

Le premier niveau de dépendance fonctionnelle est la culture. Pour Lenschow, Liefferink et Veenman la culture comprend les manières de se représenter un concept ou une idée, les discours politiques à travers lesquels s'expriment ces représentations, et les politiques qui en constituent l'incarnation. Elle constitue un filtre à travers lequel se construit une image de la réalité (THOMSON, 1983 ; BOYD, RICHERSON, 1985) et provient d'informations transmises socialement de génération en génération (NORTH, 1990). Elle s'inscrit dans un cadre langagier propre à une collectivité, qui lui permet de s'approprier le monde, de coder les

---

<sup>12</sup> Par exemple, une agence de développement et d'urbanisme pour mettre en œuvre un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

<sup>13</sup> Dans la suite de leur analyse, ces auteurs retiennent trois types d'isomorphismes : 1) *l'isomorphisme coercitif*, qui met en jeu des relations formelles et informelles de pouvoir entre des organisations dominantes et des organisations dominées, 2) *l'isomorphisme mimétique*, qui provient de l'incertitude ressentie par les organisations lorsque celles-ci ne savent pas comment réagir face à une situation, laquelle pousse à l'imitation de l'attitude observée par d'autres institutions placées dans la même situation, 3) *l'isomorphisme normatif*, qui renvoie au rôle des structures universitaires et professionnelles dans la production d'individus formés à assurer la diffusion de normes organisationnelles spécifiques et à s'opposer sur toute autre alternative susceptible d'orienter le comportement organisationnel.

informations, perceptions, attitudes, comportements et faits qui se présentent à elle et quelle peut dès lors identifier selon un sens partagé (NORTH, 1990 ; JOHANSSON, 2002).

Cette approche de la culture indique - mais n'est-ce pas une évidence - que toute production humaine est culturellement marquée et ne peut donc interagir avec son environnement sans considérer cette dimension. Dans notre cas, l'implantation d'une solution d'action publique ne pourra s'exonérer d'une analyse du milieu d'accueil afin de déterminer dans quelle mesure, tout en répondant au problème immédiatement posé, elle ne portera pas atteinte à des éléments plus contextuels de la culture locale. Par exemple, à Luang Prabang, la mise en place d'un Plan de sauvegarde et de mise en valeur piloté par la ville de Chinon, et présenté par l'Unesco comme la condition préalable au classement de la ville au Patrimoine mondial de l'Humanité s'est traduite par une explosion du tourisme et une touristification de certaines pratiques religieuses (l'aumône matinale des moines notamment) qui est devenue une préoccupation majeure des acteurs et une menace pour le patrimoine immatériel. Si donc les manières dont on se représente les choses structure l'approche que l'on se fait d'une réalité (et des moyens de la gérer), force est de constater dans le cas de la protection du patrimoine, que cette représentation n'était pas partagée entre Luang Prabang et Chinon. La spécificité de la situation vient de ce que les partenaires, parce que rattachés à des modèles culturels différents, n'appréhendent pas la réalité de la même manière. La chose n'est évidemment pas répréhensible, mais doit faire l'objet d'une réflexion distanciée afin d'en tirer des enseignements sur les limites des actions que l'on projette de mener. Pour y parvenir, le prestataire doit faire l'effort et se donner les moyens d'entrer dans le mode de raisonnement de l'autre et la représentation qu'il se fait de la réalité, une ligne de conduite qui n'est pas toujours intégrée dans les pratiques de coopération. Lorsque le partenaire prestataire n'est que peu familiarisé à la culture locale, il reste déterminé par des représentations, croyances, valeurs, attitudes propres à sa culture d'origine et s'expose au risque de proposer une solution susceptible de présenter un potentiel de rejet de la part du milieu sensé l'accueillir.

Le deuxième niveau de dépendance fonctionnelle concerne les institutions. La stratégie d'intervention doit en effet être distinguée dans la dimension institutionnelle qui la supporte (STEINMO, THELEN, 1992). En tant que structure d'acteurs animés par la poursuite d'un objectif commun, la solution envisagée est dotée d'une structure d'organisation qui doit nécessairement prendre place dans un paysage institutionnel déjà installé (JAMES, LODGE, 2003). Cette condition est encore plus évidente lorsque la solution doit tisser des relations avec les institutions en place et doit donc être reconnue par celles-ci. Si tel n'est pas le cas, la mission de la structure peut être plus ou moins bien identifiée et la solution ne pourra pas se déployer de manière optimale. Sauf à imaginer que la solution s'intégrera spontanément au paysage institutionnel existant, on acceptera l'idée qu'une transplantation aura d'autant plus de chances d'être acceptée que l'importateur consentira une adaptation de son système institutionnel, ou que l'exportateur raisonnera son produit en cherchant à l'intégrer dans le système institutionnel existant (KNILL, LENSCHOW, 2000).

Dans tous les cas, l'hypothèse que l'on peut faire est que l'exportateur cherchera plus volontiers à imposer son produit, fruit de son savoir-faire, de sa pratique (de son sentier de dépendance) qu'à le raisonner dans le contexte d'accueil auquel il est destiné. Le produit sera donc livré avec toute sa panoplie institutionnelle, à charge pour l'importateur de lui faire une place dans le paysage institutionnel local. Les dysfonctionnements observés pourront ainsi trouver une source d'explications à l'interface des deux systèmes institutionnels.

Enfin, le troisième niveau de dépendance fonctionnelle est lié aux données économiques qui rendent la solution possible et viable, mais qu'il est impossible de créer au moyen d'une action volontariste dans l'environnement d'accueil. Les réalités dont il est question ici relèvent moins du contexte conjoncturel, déterminé par des données de court terme, que des contraintes structurelles, c'est-à-dire le cadre dans lequel une société se stabilise pour une période plus ou moins longue. Ces questions soulèvent un problème bien connu en coopération : celui de la pérennité du changement induit par le programme d'intervention, une fois les mesures correctrices mises en place, lorsque la structure d'intervention se retire, objectif hautement souhaitable. On pense à la mobilisation des moyens budgétaires et financiers indispensables au fonctionnement de la structure implantée (charges de structure, de personnel, entretien...). Cette question pose le problème plus large du recouvrement des coûts, avec une possible extension vers la levée de

l'impôt dans des pays où l'organisation fiscale peut-être très embryonnaire et de nature à susciter diverses oppositions. On admettra, compte tenu du temps qu'a mis ce système à se structurer dans les pays industrialisés, qu'une telle évolution n'est envisageable que sur longue période et ne saurait en aucun cas prendre place dans l'espace d'un projet international de coopération. Il s'agit là d'un cas limite, mais lorsque le partenaire est une collectivité rurale de petite taille dont les moyens sont limités, les questions d'argent deviennent vite importantes au moment où le partenaire extérieur se retire.

Un point important à conserver à l'esprit est que si ces contraintes fonctionnelles étaient identifiées à l'amont du choix de la solution, on aurait plus de chances de sélectionner des solutions efficaces et efficientes. En dehors de ce cadre, le choix d'une solution a toutes les chances de se révéler sous-optimal et potentiellement générateur de conflits. Quelles peuvent en être les conséquences ? L'apparition de pressions adaptatives sur le milieu, et le développement de résistances plus ou moins fortes au projet pouvant aller jusqu'à son échec.

La notion de pression adaptative renvoie au décalage entre les caractéristiques du milieu et ce que devraient être ces caractéristiques pour que la solution fonctionne de manière optimale. Elle permet ainsi de mesurer l'ampleur de l'écart entre les adaptations de comportements qu'exige la solution et ce que le milieu est en mesure d'accepter (LENSCHOW, LIEFFERINK, VEENMAN, 2005). Cette notion a été introduite au début des années 2000 par Caporaso, Cowles et Riss dans les analyses sur le processus d'europanisation, en particulier l'impact de l'intégration européenne sur les législations nationales des Etats membres (CAPORASO, COWLES, RISS, 2001 ; FEATHERSTONE, RADACELLI, 2003). Selon cette approche, le processus européen produit des pressions qui engendrent des contraintes sur les structures des Etats membres. Ces contraintes sont liées au décalage (misfit) entre le contenu des initiatives communautaires et les caractéristiques de la politique conduite jusqu'alors au niveau local. Il en découle différentes réactions d'adaptation : 1) si la pression à l'adaptation est faible, le programme n'engendrera que peu de stress sur le milieu local, les adaptations demandées resteront cohérentes avec les principes constitutifs du milieu et la résistance au changement sera faible ; 2) si la pression à l'adaptation est forte, la résistance au changement sera probablement forte car les institutions locales auront des raisons de défendre leur identité face à une demande de changement importante, 3) si les pressions sont significatives mais suffisamment faibles, elles seront surmontables par les acteurs nationaux. Ainsi, la pression adaptative provient-elle bien de l'écart entre les caractéristiques du milieu et le changement proposé. L'importance de cet écart va forcer le milieu d'accueil au-delà de son équilibre antérieur et faire apparaître des coûts d'adaptation plus ou moins tolérables. Confrontés aux seuils de tolérance du milieu, ces coûts vont déterminer les limites dans lesquelles les objectifs du changement pourront être atteints et fournir des indications sur les mesures d'accompagnement à mettre en œuvre pour autoriser le changement dans les conditions les plus acceptables par le milieu.

Parmi ces pressions, une attention particulière doit être accordée aux parties prenantes. Comme nous l'avons indiqué, la programmation d'un changement n'est pas neutre et, à travers les transformations qu'elle engendre, celle-ci est susceptible de modifier les structures d'opportunités, les pouvoirs relatifs, les perceptions du changement, les intérêts, les identités, les compétences et les pratiques. Si ces transformations altèrent le milieu social dans des proportions incompatibles avec l'adhésion des parties prenantes, le changement pourrait au mieux ne pas être accepté (ce que la méthodologie de projet désigne sous le terme « d'hypothèse fatale »), de manière plus grave générer des conflits qu'il conviendra de réguler, au pire provoquer des irréversibilités désastreuses pour le milieu.

En fin de compte, ce que nous disent les contraintes fonctionnelles, c'est que si tous les pays restent confrontés aux mêmes problèmes, chaque pays reste marqué par ses particularités culturelles, institutionnelles, économiques et qu'il est indispensable de les prendre en compte dans l'implantation d'une solution d'action publique. Ou encore, imaginer qu'une solution qui fonctionne dans un contexte fonctionnera forcément dans un contexte différent si le problème est le même n'est qu'un leurre tant que

ne seront pas prises en compte les contraintes fonctionnelles du contexte d'origine dans lesquelles la solution est insérée.

## CONCLUSION

Un projet n'est pas qu'une réponse technique à un problème. Parce que cette réponse est également culturelle, institutionnelle, économique... elle met en mouvement de nombreux acteurs aux logiques parfois contradictoires et aux motivations souvent inavouées. Les risques de conflits sont nombreux et la menace d'échec une donnée constante. Dans cette entreprise, nombreuses sont les compétences exigées pour diagnostiquer une situation, co-construire une stratégie d'intervention, accompagner sa mise en œuvre et évaluer le chemin parcouru.

Nos collectivités territoriales sont incontestablement opérationnelles dans la formulation de solutions à des problèmes techniques dans les environnements qui leurs sont familiers et pour lesquels elles disposent aujourd'hui de solutions éprouvées. Cela ne signifie pas qu'elles le sont pour répondre aux mêmes défis dans des environnements différents où sont susceptibles de s'exprimer de nombreux biais dont le contournement suppose d'être solidement armé au plan méthodologique. Les réalités auxquelles elles se retrouvent confrontées apparaissent ainsi beaucoup plus subtiles que ne le laissent supposer les approches essentiellement techniques et militent pour une professionnalisation des praticiens bien au-delà des sciences de l'ingénieur, en direction des sciences sociales. C'est là l'un des défis majeurs auxquels elles se retrouvent confrontées pour apporter des réponses réellement sur-mesure et non des ensembles prêt-à-porter.

## Références bibliographiques

- BOYD R., RICHERSON P. J. (1985), *Culture and the Evolutionary Process*, Chicago, University of Chicago Press
- BRYSON John M. (2003), What to do when stakeholders matter, **Stakeholder Identification and Analysis Techniques**, *Public Management Review*, 6:1, pp. 21-53
- BUFFET Jacky, SISAYKEO Phimpha (2015), « When History Matters » - Sentiers de dépendance, isomorphisme et pressions adaptatives : connaître l'Histoire pour construire le présent, in BATOU Jean, BEAUVOIS Frédérique, DAVID Thomas, HUMBERT Mathieu, LUTZELSCHWAB Claude (éds), *Deux mondes, un planète, Mélanges offerts à Bouda Etemad*, Editions d'en bas, Lausanne, pp. 91-108
- CAPORASO J., GREEN COWLES M., RISSE T. (dir.) (2001), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press
- CLAESSENS Jacques (2013), « Qui vous a dit que nous avons besoin de vous ? », *Récits de coopération internationale, Ecosociété*, Montréal
- COHEN Michael D. MARCH James G., OLSEN Johan P. (1972), « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol 17, n°1, mars, pp. 1-25
- COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE, *Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourses partenariat de la coopération décentralisée, données extraites après consultation le 12 janvier 2017*, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>
- DOLOWITZ David, MARSH David (2000), *Learning from Abroad : The Role of Policy transfer in Contemporary Policy-Making*, in *Governance*, vol. 13, n°1, janvier, pp. 5-24
- DOLOWITZ David P. (2005), *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA ?*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press
- FEATHERSTONE K., RADACELLI C. (dir.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press

JOHNSON G., SCHOLLES K. (2002), *Exploring Corporate Strategy*, Pearson Education, Harlow (Angleterre)  
JOLY Antoine (2008), *Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies*, Rapport présenté à la CNCD à l'initiative de M. Antoine Joly, Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, établi par Pierre Pougnaud, conseiller technique, avec le concours de l'Equipe de la Délégation. Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement

LENSCHOW Andrea, LIEFFERINK Duncan, VEENMAN Sietske (2005), *When the Birds Sing: A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence*, *Journal of European Public Policy*, vol.12, n°5, pp. 797-816

NORTH Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (USA)

PIERSON Paul (1993), *When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change*, *World Politics*, 45 (4), juillet, pp. 595-628

POWELL Walter W., DIMAGGIO Paul J. (1991), *The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in POWELL, DIMAGGIO (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, pp. 63-84

SISAYKEO Phimpha (2015), *Coopération internationale et protection du patrimoine au Laos. Analyse du programme UNESCO-Chinon-Luang Prabang à la lumière des policy transfert studies*, Thèse de Sciences Politiques, Institut d'Asie Orientale, Lyon, soutenue le 18 décembre 2015

SCHMEER Kammi (1999), *Guidelines for Conducting a Stakeholder Analysis*, novembre, Bethesda, MD : Partnerships for Health Reform, Abt Associates Inc.

STEINMO S., THELEN K. (1992), *Historical institutionalism in comparative politics* in STEINMO S., THELEN K., LONGSTRETH (eds), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press

STRANG David, MEYER John W. (1993), *Institutional Conditions for Diffusion*, *Theory and Society*, vol. 22, n°4, pp. 487-511

THOMPSON M. (1983), *Postscript : a cultural basis for comparison*, in KUNREUTHER H. C., LINNERTHOOTH J. (eds), *Risk Analysis and Decision Processes. The Siting of Liquefied Energy Gas Facilities in Four Countries*, Springer Verlag, Berlin, pp. 232-262

WOLMAN Harold, PAGE Ed (2002), *Policy Transfer among Local Governments : An Information-Theory Approach*, *Governance*, vol. 15, n°4, pp. 577-601