



Transfert de politiques publiques et apprentissage politique dans les politiques de développement des capacités

Aperçus de la Conférence du Norrag

Claudia Jacinto¹

Ce document donne un aperçu de certaines des idées et des débats tenus lors de la Conférence du Norrag intitulée « **Transfert de politiques publiques ou apprentissage politique : interactions entre les approches nationales et internationales de développement des capacités dans la conception de politiques** », organisée à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève les 25 et 26 juin 2009.² Les contributions préparées pour cette conférence (dont la liste se trouve en annexe bibliographique) sont disponibles sur le site du Norrag (www.norrag.org).

La plupart des débats sur le transfert de politiques publiques présument que le transfert résulte d'un processus rationnel d'imitation, de duplication et de modification mis en œuvre par les décideurs. En résumant certains des points clés émanant des contributions et des débats de ce séminaire, **ce document cherche à souligner l'importance d'une perspective procédurale qui va au-delà du modèle de transfert mécanique. Les politiques et processus doivent être appréhendés dans leurs contextes systémiques, ainsi que dans l'environnement institutionnel fluctuant dans lequel ils opèrent. L'apprentissage politique est perçu en fonction des leçons tirées de ce processus, dont le potentiel est conséquent. Cependant, ainsi que s'attachera à le démontrer ce document, de nombreux défis posés par l'apprentissage politique doivent encore être relevés pour que ce potentiel puisse être reconnu par tous les acteurs impliqués dans la coopération internationale (CI).**

¹ Claudia Jacinto, sociologue argentine, est titulaire d'un doctorat en sociologie de l'université Paris III. Elle est coordinatrice de redEtis, réseau latino-américain d'éducation, de travail et d'insertion sociale lié à l'IIPE-UNESCO. Elle est aussi chercheuse pour CONICET en Argentine.

² Les opinions exprimées dans ce document ainsi que le choix des sujets abordés sont sous l'entière responsabilité de l'auteur.

1. Apprentissage politique et transfert dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Alignement et appropriation, en lien avec le transfert de politiques publiques et l'apprentissage politique

L'intérêt actuel pour l'apprentissage politique international est motivé par l'augmentation présumée des transferts de politiques publiques et par l'accent mis sur les mesures employées par des pays qui partagent des problèmes de même nature (Malik & Cunningham 2006). Dans ce scénario, l'apprentissage politique – à savoir le *processus* par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique (Dolowitz & Marsh, 2000) est devenu l'un des principaux pôles d'intérêt de la CI.

Les politiques de CI actuelles sont le fruit de nombreux échanges et plaidoyers dont l'objectif est de rechercher des synergies entre les politiques nationales et celles des agences internationales. Le renforcement du consensus sur les stratégies de développement et la volonté de faire converger tous les efforts de la CI dans ce sens ont été définis comme des questions clés. Néanmoins, la portée et la forme du dialogue et des échanges varient en fonction des pays, de leurs traditions, de la solidité de leurs institutions, de leurs priorités, de leur orientation politique et, bien sûr, de l'agence de CI.

En gardant ces points à l'esprit, **comment fonctionnent le transfert de politiques publiques et l'apprentissage politique ?**

Comme le mentionne la Fondation européenne pour la formation (ETF), « le défi posé aux décideurs politiques locaux et à l'aide internationale est de trouver un équilibre entre l'urgence de développer des politiques et le temps nécessaire pour l'apprentissage et pour informer l'élaboration des politiques » (2008: 7).

Les interactions entre les acteurs nationaux et internationaux à propos de la définition et de la mise en œuvre des politiques de développement des capacités (DC) varient en fonction de leur dépendance envers la CI et de leur capacité à établir et à planifier leurs propres stratégies de développement. En fonction de ces interactions, les transferts de politiques publiques et l'apprentissage politique peuvent revêtir des formes différentes.

Les pays partenaires devraient initier leur propre développement de stratégies et de politiques dans le domaine du DC, ce qui déterminerait l'agenda de la communauté des donateurs, avec pour effet de limiter, dans une certaine mesure, les effets négatifs d'un partenariat potentiellement inégal. Comme on a pu l'observer, les processus de politique intérieure sont loin d'atteindre cet objectif dans de nombreux pays. **Il est difficile, sinon impossible, de parvenir à une cohérence des politiques publiques entre les acteurs internationaux, nationaux, provinciaux et locaux ;** l'une des raisons évidentes de ces divergences provient du fait que ces acteurs peuvent avoir des orientations politiques

et/ou idéologiques différentes ou des capacités administratives limitées. De plus, les agences peuvent parfois poursuivre des politiques incohérentes dans un secteur spécifique. D'autres complications peuvent provenir d'une méfiance mutuelle entre les acteurs.

L'alignement entre la CI et les politiques nationales dépend aussi des politiques spécifiques des pays par rapport à la CI. Certains pays, comme l'Inde, ont développé leurs propres programmes et planification de DC, en limitant leurs liens dans le domaine de la CI à seulement cinq donateurs bilatéraux majeurs. Cette décision fut prise en premier lieu parce que les financements proposés par les autres donateurs étaient limités et le gouvernement indien a considéré que les coûts de transactions résultants de la gestion avec grand nombre de donateurs étaient trop élevés par rapport à l'assistance financière proposée (Mehrotra 2009).

D'autres pays, comme le Pérou ou l'Argentine, qui ont connu une croissance économique depuis le début des années 2000 jusqu'à la crise récente, ont des relations limitées avec la CI, spécifiquement sur les questions de prêts, ou ont posé des conditions très fermes à l'implication de la CI. D'autres initiatives suivent un modèle standardisé dans leur approche de la CI, telles les initiatives concernant les Cadres Nationaux de Qualifications Professionnelles (Jaramillo Baanante 2009). Par ailleurs, les pays de l'Europe de l'Est, en fonction de leur objectif sous-jacent d'intégration dans l'Union Européenne (UE), ont préparé leurs propres programmes et se tournent vers la CI en tant que ressource pour s'aligner avec les politiques européennes. Compte tenu de cet objectif stratégique et dans le cas de l'Albanie, des éléments montrent que les politiques européennes prennent le dessus sur les politiques nationales de DC (Dibra, Llaci & Tabaku 2009).

Enfin, dans les pays les moins riches, la CI semble promouvoir une standardisation des politiques publiques ; pourtant, ces pays demeurent très dépendants du soutien de la CI. A ce propos et dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, l'omniprésence de la crise révèle un vrai désenchantement par rapport au manque d'autonomie de l'action publique et une dépendance trop importante envers l'aide internationale. Dans ces pays, la Déclaration de Paris a intégré un certain nombre d'instruments que les pays partenaires doivent mettre en place, comme par exemple des approches par programmes, un cadre de dépenses à moyen terme et une structure recommandée de soutien budgétaire. Le rythme de mise en application varie d'un pays à l'autre mais le contenu des politiques est pratiquement identique dans la plupart des pays, qui finissent par accepter d'infléchir leurs politiques nationales pour s'accorder au contenu de la Déclaration de Paris (Tidjani Alou 2009).

Comment fonctionne l'**appropriation** (un autre concept en lien avec la Déclaration de Paris) dans chacun des modèles ? L'appropriation peut revêtir plusieurs formes, en fonction des stratégies à la base de la relation développée avec la CI par chacun des pays. Certains pays apprendront d'un transfert de politiques publiques tout en développant leurs propres stratégies, ce qui peut s'assimiler à une « inspiration », dans les termes de Dolowitz et Marsh (2000). D'autres peuvent adopter un « modèle », tout en l'adaptant à leurs propres besoins, sous la forme d'une « émulation ». **Mais dans d'autres cas, le transfert de politiques publiques se fait encore de façon rigide. Bien que la**

Déclaration de Paris souligne l'importance d'aligner les politiques internationales avec les politiques nationales, de nombreux cas étudiés lors de cette conférence ont montré que les mêmes politiques étaient mises en place dans différents pays au même moment, sans aucune modification ni ajustement par rapport au contexte local. Dans les pays les plus dépendants, aucune considération particulière n'a même été accordée à certains contextes spécifiques. Il existe toutefois des cas de résistance implicite ou explicite à l'adoption de modèles, y compris dans des pays qui acceptent les fonds de la CI.

L'apprentissage politique ne fonctionne souvent pas. L'histoire récente des Etats d'Afrique sub-saharienne a été fortement influencée par le transfert de politiques publiques conçues ailleurs. Les dynamiques de ces politiques importées entraînent d'autres changements dans des pays qui oscillent encore entre autonomie et dépendance ; mais la principale caractéristique de ces transferts de politiques publiques est encore trop souvent la dépendance. Aujourd'hui, l'apprentissage politique échoue à cause de l'incapacité des Etats à concevoir et à mettre en place ces politiques. (Tidjani Alou 2009).

Facteurs contextuels, institutionnels et individuels dans le transfert et l'apprentissage politiques

On considère généralement que le transfert et l'apprentissage politiques dépendent du contexte, et plus précisément des facteurs « macro ».

Un **niveau macrosocial** peut faire référence à la structure sociale d'un pays, son histoire et ses traditions, qui ont un impact sur bien des aspects du DC, du transfert de politiques publiques et de l'apprentissage politique. Les facteurs macrosociaux jouent un rôle dans la détermination des différences entre le pays « exportateur » et le pays « importateur » dans les systèmes éducatifs existants, et des différences en termes de développement industriel et d'organisation des entreprises productives dans chaque pays, y compris dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services. La situation politique, la stabilité et le niveau de « démocratie » de chaque pays jouent un rôle dans la manière dont la CI peut intervenir. Au Pérou par exemple, le contexte des politiques de DC se caractérise par trois éléments : l'instabilité, la faible priorité accordée à la formation professionnelle dans le processus politique national et l'absence de coopération intersectorielle. Tous ces facteurs interviennent dans les relations entre la CI et les acteurs nationaux. (Jaramillo Baanante 2009).

Les transferts de politiques publiques ou d'apprentissage politique de DC sont aussi reliés aux niveaux institutionnels et individuels, comme nous allons le voir plus bas. Le **niveau institutionnel** comprend les réglementations, l'autonomie des institutions, l'administration et les stratégies, les profils professionnels et techniques, ainsi que les ressources. Les processus de mise en oeuvre se situent à ce niveau. Pour évaluer l'apprentissage politique, les conditions institutionnelles et de partenariat dans lesquelles sont appliqués les programmes doivent être analysées, en particulier eu égard aux liens avec le secteur privé, non seulement avec les entreprises mais aussi avec les ONG, les

politiques publiques d'autres secteurs, etc. **Il y a une tension permanente entre la nature technique du processus de mise en oeuvre et le contexte politique et socioculturel dans lequel il intervient.**

Ne pas prendre en considération les processus institutionnels et d'apprentissage revient à ignorer le fait que les acteurs sociaux se comportent en accord avec leurs attentes et leurs stratégies. Il y a en outre de nombreux aspects importants de l'enseignement et de la gestion administrative qui doivent être pris en compte, notamment les profils techniques/politiques des enseignants et chargés de cours impliqués, les stratégies institutionnelles du partenariat, les stratégies curriculaires, didactiques, ainsi que les mécanismes disponibles pour faciliter les stages ou l'emploi, définir les meilleures pratiques, évaluer les productions et les résultats et développer les pratiques visant à renforcer les institutions.

En résumé, le contexte organisationnel peut freiner ou stimuler l'apprentissage. Prenons par exemple le cas des banques multilatérales : les défaillances les plus sérieuses s'observent au sein de leurs structures bureaucratiques, considérées comme hors de portée pour toute rectification qui semblerait pourtant évidente pour un observateur averti. C'est ainsi que l'apprentissage politique est sérieusement entravé par des règles non dites telles que la réticence à embarrasser ses collègues ou à prendre des décisions qui pour être mises en œuvre impliquent de profondes restructurations (De Moura Castro 2009).

Au-delà du niveau institutionnel, il faut s'intéresser au **niveau individuel**. Les acteurs locaux agissent selon leurs propres stratégies et connaissances. Malgré l'intégration et l'alignement attendus des différents acteurs avec les politiques de DC, de nombreuses divergences, jeux de pouvoir et contradictions peuvent être observés, ou « cette combinaison d'intérêts, de récompenses, de pénalités, d'habitudes et d'inertie qui peut initier l'élan d'apprendre. Si ceux qui sont investis dans le processus ne réfléchissent pas de façon critique sur ce qui est fait, les chances d'apprendre sont minimales » (De Moura Castro 2009: 4).

Les différences en matière de perspectives cognitives, culturelles et linguistiques peuvent jouer un rôle important. La mise en œuvre est d'ailleurs souvent le fait d'acteurs sociaux qui participent aux différents niveaux du développement du programme : des fonctionnaires chargés de sa conception initiale aux centres de formation, aux entreprises et à la jeunesse, y compris le niveau intermédiaire des experts techniques et des fonctionnaires au niveau régional et/ou municipal, etc. Il est essentiel de reconnaître que le transfert de politiques publiques et la possibilité d'apprendre sont liés aux actions de divers acteurs sociaux, individuels et collectifs, qui influencent et modifient le projet initial par leurs stratégies et motivations politiques et techniques. Des facteurs individuels politiques, instrumentaux et cognitifs interviennent dans ce scénario.

Pour finir, il y a toujours les « **agendas cachés** » des personnes et des institutions qui expliquent les erreurs produites au-delà de l'apprentissage politique (De Moura Castro 2009). Un grand nombre de facteurs contextuels à différents niveaux sont responsables de la mise en œuvre et c'est d'ailleurs au travers de ce processus que l'apprentissage est

possible ou non. Diverses mesures, négociations et incitations opèrent à toutes les étapes du processus de mise en œuvre. Il ne faut pas s'attarder uniquement aux résultats mais également au processus même, qui est une construction sociale à part entière dans laquelle le pouvoir joue un rôle central, avec des agendas cachés justifiés par des intérêts personnels et par la culture organisationnelle. Parfois, le problème n'est pas tant d'apprendre que d'appliquer ce qui a été appris.

2. Relations, obstacles et tensions dans la construction des approches trans-sectorielles de DC

L'un des principaux obstacles au transfert de politiques publiques et à l'apprentissage politique de DC est qu'ils se trouvent à la croisée de différents domaines (politiques d'éducation, analyse du marché du travail, développement économique et développement rural) et dépendent de nombreux acteurs différents tels que le secteur privé (les entreprises commerciales, mais aussi les ONG et la société civile), ministères de l'Éducation, du Travail, de l'Économie, de l'Agriculture, etc. Tous ces acteurs ont des contextes, des institutions et des stratégies qui leur sont propres et manquent souvent d'intégration et de stabilité (par exemple lorsque les gouvernements modifiant leurs priorités, leurs stratégies, etc.)

Les interactions entre ces sous-secteurs se font dans une logique de compétition pour les ressources. Il y a par exemple au Nicaragua une forte tension à propos des fonds assignés aux politiques d'éducation et de formation professionnelle et technique (EFPT) par rapport au peu d'importance stratégique que le gouvernement accorde à l'EFPT. Ce manque de considération a des conséquences sur le financement que reçoit chacun des sous-secteurs (Castillo & Elvir 2009), ce qui affaiblit d'autant les possibilités de complémentarités et de synergies entre les sous-secteurs.

La signification même de DC diffère en fonction du contexte. Certains utilisent le DC pour faire référence à l'EFPT, d'autres pour faire référence aux secteurs primaire et secondaire et à l'EFPT ; pour d'autres encore, cette notion inclut les capacités de niveau tertiaire ou même les capacités transversales. La notion de DC peut être vague et pourtant, les systèmes éducatifs et d'apprentissage sont conçus pour améliorer leur offre (Jaramillo Baanante 2009; Loc 2009). Il y a aussi la question de la signification du mot « capacité » (*skills*) dans différentes langues. Tout ceci tend à compliquer quelque peu notre compréhension des liens entre le DC et l'éducation.

De plus, les perspectives de DC sont souvent différentes voire contradictoires. Les ministères de l'Éducation et du Travail ont des points de vue différents sur des questions essentielles de formation comme les systèmes de certification des capacités, tandis que les institutions sociales en charge des programmes de réduction de la pauvreté financent des formations *ad hoc* plus traditionnelles, qui ne tiennent pas compte des cursus et des certifications basées sur les capacités. Parfois, des organisations publiques nationales investies dans le DC ont peu de coordination interne et de liens avec d'autres institutions car elles travaillent avec des objectifs, des intérêts et des priorités qui leur sont propres et

qu'elles n'ont jamais développé une vision à long terme des politiques d'EFPT. Au Bangladesh par exemple, même si le DC est une priorité de politique nationale, il n'y a pas de vision détaillée et commune et trop d'efforts sont dupliqués. Plusieurs acteurs (gouvernement, ONG, partenaires du développement, etc.) apportent leur soutien mais avec un manque certain de coordination : pas moins de 22 ministères, en sus des autres parties prenantes, dont les donateurs, participent au DC au Bangladesh (Ahmed 2009).

Le manque de planification holistique du DC entraîne un transfert de politiques plus rigide et moins d'approches sur l'apprentissage politique. Au Pérou, le rôle de la CI est en principe d'apporter une assistance conformément aux besoins du pays, mais dans la pratique, les propositions de la CI ne sont exécutées que parce qu'il n'existe pas de tels programmes au plan national (Jaramillo Baanante 2009). **L'absence de politique nationale claire fait que les efforts de coopération se concentrent sur leur propre agenda plutôt que sur l'agenda national. Les faiblesses institutionnelles locales et les exigences de la CI semblent ainsi être très liées.**

Plus encore, l'harmonisation des donateurs pour le DC n'est pas toujours évidente. En Albanie, le chevauchement des politiques internationales et des nombreux objectifs albanais qui ne sont pas classés par priorité a pendant un certain temps provoqué une situation ambiguë des politiques de DC. Stimulés par les développements internationaux, la plupart des donateurs importants opérant en Albanie ont organisé des actions de coordination entre eux (Dibra, Llaci & Tabaku 2009). Au Vietnam, un rapport d'évaluation a indiqué que les donateurs imposaient des coûts de transaction exorbitants en raison de la médiocre coordination à l'étape de la planification stratégique et à celle de la formulation des projets. Il semble aussi que les nombreuses procédures des multiples donateurs freinent l'efficacité de l'aide (Loc 2009).

Dans certains cas, comme dans l'expérience sud-africaine, les stratégies encouragées par la CI ont contribué à construire une vision nationale et une stratégie de soutien conjointes entre les partenaires sociaux et le gouvernement. L'adoption d'objectifs partagés s'est révélée utile pour identifier les écarts et les doublons entre les différents responsables de la mise en œuvre des programmes et a fourni les bases d'une collaboration autour de ces objectifs communs. Le dialogue social autour du succès éventuel des mesures politiques clés a été un des aspects vitaux de l'apprentissage politique. Il a aussi permis aux partenaires locaux et internationaux de contribuer au processus d'apprentissage. (Bird & Heitmann 2009).

En résumé, **l'adoption d'approches multisectorielles intégrées de DC crée plusieurs tensions.** L'une d'elles se situe entre la **compétitivité et le modèle social.** La CI a été impliquée dans des programmes visant à la fois à combattre la pauvreté et à soutenir des systèmes de formation professionnelle. Ces actions ont souvent des logiques différentes. Il y a en général des actions parallèles : des formations de haut niveau orientées vers les secteurs compétitifs et des projets de qualité inférieure à l'attention des pauvres. Des tensions persistent en dépit des nombreux efforts faits pour surmonter cette double approche de la formation professionnelle, en mettant l'accent sur le développement local.

Une autre tension tient à la différence entre **les besoins du marché du travail et la demande des populations**. L'orientation du marché a régulièrement prévalu sur la formation professionnelle, sous-estimant ainsi l'inclusion et la participation sociale des bénéficiaires ainsi que de leurs demandes. En fait, le concept de la « double pertinence » gagne du terrain dans la mesure où la formation doit répondre à ces deux demandes : compétitivité et besoin des populations.

Enfin, une autre source de tension existe entre le **secteur formel et la reconnaissance du secteur informel**: la formation est principalement orientée vers le secteur économique formel et ce que l'on pourrait qualifier d'emplois « décents » mais la majeure partie de l'activité économique actuelle est informelle et suppose une formation basée sur les acquisitions de capacités, pour soutenir non seulement les activités elles-mêmes mais aussi la gestion et d'autres questions liées à la soutenabilité. Une des questions clés à ce sujet est : peut-on définir l'employabilité de façon globale ? Ou même donner une définition des capacités de base dans un monde du travail hautement diversifié et incertain ?

3. Connaissances requises et constitution des capacités de recherche

Jusqu'à quel point les politiques de DC proposées par les donateurs, comme les cadres nationaux de qualifications, la formation basée sur les capacités, ou la formation liée à la demande, sont-elles basées sur la recherche ? La réponse est que dans de nombreux exemples, les modèles de politiques transposés par la CI ne sont pas basés sur la recherche. Les cadres nationaux de qualifications, par exemple, ont été conçus « de manière théorique » et n'ont que très récemment fait l'objet d'évaluations.

Quelles sont les raisons qui expliquent le manque de modèles de politiques basés sur la recherche ? Plusieurs facteurs concourent à l'expliquer.

En premier lieu, les études disponibles ont souvent été critiquées pour leur manque de substance et pour la faiblesse des recommandations émises, souvent rapidement ébauchées et manquant de consistance ; le label de « politiques basées sur des connaissances » est peu réaliste : en Afrique du Sud, il n'y a actuellement aucune stratégie de production de connaissances et de recherches à grande échelle et complète sur le DC. Il n'y a pas non plus de véritable culture de développement de politiques basé sur des connaissances (Bird & Heitmann 2009). C'est très certainement le cas dans de nombreux pays.

En second lieu, il est difficile de dire si les donateurs se basent sur les éléments de recherche les plus fiables ou même sur ceux qu'il conviendrait d'étudier. Par exemple, les études de taux de rentabilité (*rate of return*), qui avaient auparavant une influence considérable sur le développement des politiques, sont aujourd'hui en perte de vitesse.

En troisième lieu, les questions posées dans ces études manquent parfois de clarté et se traduisent par des recommandations d'action future inadaptées. L'expérience de l'Afrique

du Sud suggère qu'un accord entre les chercheurs et ceux qui sont en charge des politiques sur la formulation des questions des enquêtes est un moyen d'améliorer la capacité à tirer les leçons des résultats générés par les études pour les participants au dialogue politique. (Bird & Heitmann 2009).

En quatrième lieu, il y a peu de statistiques fiables, qui représentent pourtant la clé d'un bon diagnostic. En Afrique sub-saharienne par exemple, les statistiques sont produites dans un contexte d'insécurité et leur fiabilité est questionnable. Et même lorsqu'elles sont fiables, elles sont généralement exprimées en termes quantitatifs, ce qui ne reflète pas la réalité concrète et ne permet pas de saisir la complexité des informations nécessaires à la compréhension de réalités en constante évolution. (Tidjani Alou 2009).

Les lacunes en termes de recherche concernent également les ressources de formation disponibles pour l'EFPT. Dans leur ensemble, les institutions de formation ne considèrent pas l'EFPT comme un sujet de recherche spécifique, sauf lorsqu'il porte sur la formation des formateurs et des concepteurs de projets. Si les politiques d'EFPT sont prises en considération, c'est principalement comme sous-composante de l'éducation. Dans ce sens, les ressources de formation ne sont pas adaptées pour renforcer la capacité d'analyse des politiques de coopération des agences ou pour faire de l'EFPT un terrain scientifique et stratégique autonome (Weyer, 2004).

Enfin, recherche et politique n'ont pas le même rythme. Il faut souvent de longs délais à la recherche pour rendre ses résultats alors que le rythme des besoins politiques est bien plus court.

En termes d'évaluations, les approches entrées-sorties (*input-output*) dominantes laissent peu de place aux complexités précédemment discutées. Il faut plus d'éléments précis pour mieux développer l'apprentissage politique. Des optiques rigides d'analyse et de recherche peuvent se contenter d'un modèle entrées-sorties. Une compréhension en profondeur des processus de mise en œuvre, et les soi-disant « externalités » des programmes demandent toutefois un modèle plus complexe de compréhension et de recherche comprenant les stratégies subjectives, les perspectives institutionnelles et le niveau systémique macro. Comme le mentionne l'ETF (2008), l'apprentissage politique requière de participer à des activités collaboratives, ce qui implique à son tour un dialogue interculturel et social et une négociation. L'ETF propose une approche innovante de l'évaluation, qui porte une attention particulière aux plateformes d'apprentissage politique qui pourraient faciliter un investissement accru des parties prenantes et un réseau d'apprentissage horizontal, contribuant ainsi à un meilleur suivi du processus de décision.

Une autre question clé concerne la diffusion des résultats des recherches, où les langues et stratégies de communication jouent un rôle important. D'ordinaire, les résultats d'enquête sont diffusés dans un style académique qui ne met pas l'accent sur les liens entre les résultats et les actions ou recommandations futures possibles. Il manque des passerelles entre les résultats et les recommandations de politiques. Peu de gouvernements ont la capacité de comprendre les résultats des recherches internationales,

surtout lorsqu'elles sont rédigées dans un jargon « économique ». De plus, de nombreuses études réalisées dans les pays développés devraient intégrer une contribution des pays en développement et prendre en considération le contexte national, les contributions basées sur des éléments « occidentaux » étant bien trop fréquentes.

Dernier point et non des moindres, il arrive que le manque de recherches ne soit pas considéré comme un problème : dans de nombreux cas, l'adoption d'un modèle ou d'une stratégie politique se fait uniquement en fonction de perspectives ou de motivations politiques.

Sur la base des débats qui ont eu lieu au cours de la conférence, un nouvel agenda de recherches comparatives semble prendre forme, résultant d'un manque de recherches comparatives appliquées sur les différents niveaux de mise en œuvre et dans des contextes différents. **Il y a trois domaines clés qui permettraient de mieux comprendre comment améliorer les transferts de politiques et l'apprentissage politique : a) la prise en compte de l'influence du contexte ; b) l'analyse de la mise en œuvre considérée comme un processus de construction sociale dans lequel les capacités institutionnelles et individuelles, les intérêts et les stratégies jouent un rôle significatif dans le succès ou l'échec des politiques ; et c) l'étude des articulations entre ces différents niveaux.** Dans ce domaine, le rôle des acteurs de la CI peut être multiple. En premier lieu, la CI pourrait contribuer à former une communauté de chercheurs indépendants dans les pays en développement, où les moyens pour ce faire sont limités et fortement dépendants des capacités de recherche des pays développés. Deuxièmement, la CI pourrait évaluer les possibilités de renforcer les capacités de recherche existantes dans les pays en développement. Les « partenariats » de recherche Nord-Sud, qui favorisent souvent les pays développés, devraient être repensés. Troisièmement, des efforts doivent être entrepris pour développer les capacités des décideurs afin qu'ils soient en mesure de comprendre comment tirer le meilleur parti des résultats de la recherche pour la conception et la mise en œuvre des politiques. Quatrièmement, la CI peut soutenir le maintien et le renforcement des réseaux régionaux ou des communautés d'apprentissage existants comme Ernwaca³, redEtis⁴ et Norrag, qui pourraient contribuer à renforcer l'apprentissage par des études comparatives et leur diffusion dans les différents pays et régions impliqués dans un processus de transfert de politiques. Et enfin, la diffusion de recherches sur l'apprentissage politique doit se faire en plusieurs langues et selon différentes stratégies de communication tout en incluant la participation des acteurs impliqués à différents niveaux : les décideurs, les chercheurs et les institutions ainsi que les acteurs individuels.

³ Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (www.rocare.org).

⁴ Red de Educación, Trabajo e Inserción Social (www.redetis.org.ar).

Commentaire final

Il y a un consensus sur l'importance de l'apprentissage politique et une reconnaissance du fait qu'il peut se traduire par l'adoption de politiques de développement plus durables dans les pays partenaires.

Mais l'apprentissage politique est confronté à plusieurs obstacles que nous avons tenté de mettre en avant dans ce document : la relation inégale entre les donateurs et les bénéficiaires, les faiblesses institutionnelles et individuelles qui favorisent les intérêts privés, lesquels vont à l'encontre de l'apprentissage. Les contraintes contextuelles, un manque de planification globale et des difficultés d'harmonisation contribuent de même à freiner les opportunités d'apprentissage pour le développement des politiques. Les recherches sont souvent insuffisantes et ne répondent pas toujours aux questions essentielles, pas plus qu'elles ne démontrent la nécessité de corriger certains choix politiques. Lorsque des apprentissages existent, agir à partir de données concrètes pour engendrer un changement est une question d'un tout autre ordre.

Pour conclure, on peut considérer l'apprentissage politique comme un processus progressif. Une des principales leçons à tirer de la plupart des expériences discutées lors de la conférence est que l'apprentissage politique est aussi une question politique qui implique négociations, réflexions, collectes et analyses de données, et un dialogue entre toutes les parties prenantes.

Bibliographie

Ahmed, T, 2009, "Approaches for Policy Making in Skills Development: the need for a comprehensive vision", document présenté à la conférence: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Bird, A. and Heitmann, W., 2009, "Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches to policy making in South Africa", document préparé pour la conférence: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Castillo, M. and Elvir, A., 2009. "The relationship between skills development, education and labour policies within a wider cross-sector context: evidence from Nicaragua," document préparé pour la conférence : **Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

De Moura Castro, C. 2009. “Do training institutions learn from experience?”, document préparé pour la conférence: **Policy transfer or policy learning : Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Dibra S., Llaci S. and Tabaku, J., 2009, “Policy transfer or policy learning: interactions between international and national skills development approaches for policy making. The case of Albania,” document préparé pour la conférence: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Dolowitz, D. and Marsh, P., 2000, “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration** 13, no.1, Janvier.

Fondation européenne pour la formation, 2008, **ETF yearbook 2008. Policy learning in action**, ETF, Turin.

Jaramillo Baanante, M. 2009, “Skills development policies in Perú and the changing role of international cooperation,” document préparé pour la conférence: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Lauglo, J., 2007, “Research for TVET policy development”, document préparé pour la réunion du groupe de travail sur la coopération internationale pour le développement des capacités / IPE-UNESCO / AFD, Paris, novembre 2007.

Loc, N., 2009, “International and national skills development approaches in Vietnam”, document préparé pour la conférence : **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Malik, K, and Cunningham, P, 2006, “Transnational policy learning in Europe: attempts to transfer innovation policy practices”, **Management, Policy & Practice Journal**, vol. 8(6), pp. 262-272.

Mehrotra, S, 2009, “The international market for *public policies* on skills development the special case of India”, document préparé pour la conférence : **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Pieck, E., 2009, “Skills development strategies a slow learning process: how much have we learned?” document préparé pour la conférence : **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Genève.

Tidjani Alou, M., 2009, “Between autonomy and dependence: ‘policy transfer’ dynamics in Sub-Saharan Africa,” document préparé pour la conférence: **Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making**, NORRAG, Institut des hautes études internationales et du développement, Genève.

Weyer, F., 2004, “Inventory of the training resources in vocational education policy analysis” document préparé pour la réunion du groupe de travail sur la coopération internationale pour le développement des capacités, ITC-OIT et ETF, Turin, juillet 2004.