

Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert

L'exemple du projet *One Laptop Per Child* en Amérique latine

Damien Larrouqué

DANS **REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE 2020/2 Vol. 70**, PAGES 237 À 255
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 0035-2950

DOI 10.3917/rfsp.702.0237

Date de mise en ligne : 12/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2020-2-page-237?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LE RÔLE DES ENTREPRENEURS POLITIQUES

DANS LES PROCESSUS DE TRANSFERT

L'EXEMPLE DU PROJET *ONE LAPTOP PER CHILD*
EN AMÉRIQUE LATINE¹

Damien Larrouqué

Identifié par la littérature académique depuis la fin des années 1970 au moins², l'entrepreneur politique (*policy entrepreneur*) est un acteur qui ne ménage pas ses efforts pour convaincre les décideurs d'agir dans un domaine particulier. Se rapprochant de la figure du médiateur chère à Pierre Muller³, tout en étant distinct du simple « courtier politique » (*problem broker*) – lequel se définit surtout par sa capacité à tisser des réseaux et à établir un environnement institutionnel propice à la résolution de problèmes publics⁴ –, l'entrepreneur politique est réputé agir, de manière souvent opportuniste, en faveur des desseins qui sont les siens et qui prennent la forme de projets d'action publique. Selon John Kingdon, il dispose de trois qualités principales : une autorité reconnue dans un domaine donné (expertise), un accès privilégié aux instances décisionnelles (entregent ou connexion) et une très grande persévérance individuelle (pugnacité)⁵. Comme le rappelle Nikolaos Zahariadis, il contribue à la convergence des trois fameux courants kingdoniens⁶, et ce de manière d'autant plus efficace que la crise est aiguë et impose de nouvelles réponses politiques ou institutionnelles⁷. Quand bien même il ne réussirait pas systématiquement à infléchir le cours des politiques publiques⁸, l'efficacité comme la confiance dont on le gratifie⁹ s'expliqueraient par les trois

1. L'auteur tient à remercier le comité de rédaction de la *Revue française de science politique* pour la qualité de leur travail d'évaluation anonyme. Cet article s'inscrit dans un projet post-doctoral (Fondecyt n° 3190155).

2. Norman Frohlich, Joe Oppenheimer, *Modern Political Economy*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1978, p. 68 sq.
3. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2009 [1990], p. 67-69.

4. Dimitris Christopoulos, Karin Ingold, « Exceptional or Just Well Connected ? Political Entrepreneur and Brokers in Policy Making », *European Political Science Review*, 7 (3), 2015, p. 475-498.

5. John Kingdon, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984, p. 188-189.

6. Nikolaos Zahariadis, « Delphic Oracles : Ambiguity, Institutions, and Multiples Streams », *Policy Sciences*, 49 (3-12), 2016, p. 5 et 7.

7. La transition macro-économique vers le monétarisme aux États-Unis a pu ainsi être réinterprétée au prisme du rôle joué par ces acteurs spécifiques : voir John Hogan, Sharon Feeney, « Crisis and Policy Change : The Role of The Political Entrepreneur », *Risks, Hazards, & Crisis in Public Policies*, 3 (2), 2012, p. 1-24.

8. La gestion du risque sécheresse aux États-Unis et en Australie en montre par exemple les limites : voir Linda Courtenay Botteril, « Are Policy Entrepreneurs Really Decisive in Achieving Policy Change ? Drought Policy in The USA and Australia », *Australian Journal of Politics & History*, 59 (1), 2013, p. 97-112.

9. En contrepoint de la note précédente et ainsi que le suggèrent Neomi Frisch Aviram, Nissim Cohen et Itai Beeri, cette perception généralement positive serait le produit d'un biais académique découlant du constat que rares s'avèrent les travaux empiriques qui portent sur les échecs des entrepreneurs politiques : voir N. Frisch

fonctions déterminantes qu'il remplit¹. Tout d'abord, il facilite le travail du décideur politique en apportant une solution originale à un problème qu'il a préalablement identifié. Concrètement, il tâche de formuler et présenter celui-ci de telle sorte qu'il fasse sens également pour l'ensemble des différentes parties prenantes (*stakeholders*)². Ensuite, il est disposé à mobiliser lui-même les ressources économiques et institutionnelles nécessaires pour parvenir à ses fins. Dans cette logique, il participe à une forme de « publicisation de l'action privée³ » ainsi que Henri Bergeron, Patrick Castel et Étienne Nouguez l'ont mis au jour dans le cas des politiques de lutte contre l'obésité en France. Enfin et surtout, il est prêt à assumer la responsabilité morale d'un éventuel échec politique. Pour reprendre la terminologie de R. Kent Weaver⁴, il est non seulement en mesure de servir l'homme politique en cas de succès – lequel pourra alors s'arroger les mérites de l'initiative (*credit-claiming*), mais encore de lui éviter le blâme (*blame avoidance*) si le programme tourne mal. Comme le réformateur chez Philippe Bezes, l'entrepreneur politique est animé par deux types de croyances : celle en l'objet de la réforme et celle en sa faisabilité ; il « adhère à des idées et prend en compte les risques et les chances de son action à venir⁵ ». L'un de ses principaux défis consiste précisément à « réduire la perception du risque parmi les décideurs⁶ ». Selon Vincent Hopkins, ses motivations sont de trois ordres : « matériel » (rétributions tangibles), « solidaire » (idéal de socialisation) et « intentionnel » (valeurs transcendantes)⁷.

Du reste, s'il est établi que les entrepreneurs politiques participent de manière significative à la diffusion de l'innovation en matière de politiques publiques⁸, le rôle précis qu'ils sont susceptibles de jouer dans le processus de transfert n'a pas été systématiquement évalué⁹. Et pour cause, d'après le recensement réalisé par Neomi Frisch Aviram, Nissim Cohen et Itai Beeri, les études dans ce domaine demeurent relativement rares : à peine 10 % des articles publiés dans des revues anglo-saxonnes et ayant pour concept clé « l'entrepreneur politique » portaient sur la relation « national-transnational »¹⁰. À l'exception notable des

Aviram, N. Cohen, I. Beeri, « Wind(ow) of Change : A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies », *Policy Studies Journal*, 2019, en ligne : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12339>.

1. Paul Cairney, « Three Habits of Successful Policy Entrepreneurs », *Policy & Politics*, 46 (2), 2018 p. 199-215.

2. C'est ce qu'on a pu dénommer « l'acuité sociale » ou encore la fonction « interprétative » de l'entrepreneur politique. Voir Michael Mintrom, Phillipa Norman, « Policy Entrepreneurship and Policy Change », *The Policy Studies Journal*, 37 (4), 2009, p. 649-667, ici p. 652 ; Ewert Aukes, Kris Lulofs, Hans Bressers, « Framing Mechanisms : The Interpretive Policy Entrepreneur's Toolbox », *Critical Policy Studies*, 12 (4), 2018, p. 406-427.

3. Henri Bergeron, Patrick Castel, Étienne Nouguez, « Un entrepreneur privé de politique publique : la lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé », *Revue française de science politique*, 61 (2), avril 2011, p. 201-229, ici p. 206.

4. R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), 1986, p. 371-398.

5. Philippe Bezes, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 307-332, ici p. 312.

6. M. Mintrom, P. Norman, « Policy Entrepreneurship and Policy Change », art. cité, p. 653.

7. D'après les trois adjectifs (*material, solidary, purposive*) repris de Peter Clark et James Wilson (1961). Voir Vincent Hopkins, « Institutions, Incentives, and Policy Entrepreneurship », *Policy Studies Journal*, 44 (3), 2016, p. 332-348, ici p. 333 sq.

8. Michael Mintrom, « Policy Entrepreneurs and The Diffusion of The Innovation », *American Journal of Political Science*, 41 (3), 1997, p. 738-770.

9. Par transfert de politique publique (*policy transfer*), il faut entendre « le processus par lequel un savoir sur des politiques publiques, des structures administratives, des institutions, etc., à un moment donné et/ou à un endroit donné, est utilisé pour développer des politiques publiques, des structures administratives et des institutions à un autre moment et/ou endroit » : voir David Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-23, ici p. 5.

10. Voir N. Frisch Aviram, N. Cohen, I. Beeri, « Wind(ow) of Change... », art. cité, p. 6 et 9-10.

travaux de Diane Stone¹, la relation entre *policy entrepreneur* et *policy transfer* apparaît comme un point aveugle de la sociologie de l'action publique.

Par opposition à une réflexion néo-institutionnaliste de type sociologique qui soulignerait l'importance des facteurs culturels et structurels dans les processus de transfert, l'approche théorique revendiquée ici s'apparente plutôt à une *sociologie de l'action* centrée sur les propriétés sociales des acteurs et leurs interactions², ainsi que David Peter Dolowitz, Rodica Plugaru et Sabine Saurugger l'ont adoptée dans un travail récent portant sur la modernisation des structures hospitalières en Ukraine et en Moldavie³. En ce qui nous concerne, nous nous proposons dans cet article d'analyser en perspective comparée le rôle joué par les entrepreneurs politiques dans le transfert du projet *One Laptop Per Child* (OLPC) en Amérique latine. Nous nous intéresserons plus spécifiquement au processus décisionnel ayant conduit à la mise à l'agenda des politiques d'inclusion digitale inspirées de cette initiative dans quatre pays de la région (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay). Empiriquement, notre travail s'inscrit dans une dynamique de recherche en expansion au cours des dix dernières années et consistant précisément à analyser le rôle des entrepreneurs politiques dans les pays en développement⁴.

Présenté lors du Forum économique mondial de Davos en janvier 2005, le projet OLPC a été promu par la fondation philanthropique nord-américaine du même nom jusqu'en mars 2014. Démantelée à cette date faute d'avoir rallié à sa cause suffisamment de gouvernements des pays dits « en développement », la fondation OLPC entendait convaincre ceux-ci d'investir massivement dans des ordinateurs éducatifs (modèle dit « XO ») dont le coût unitaire devait s'élever à 100 dollars⁵. Malgré les déboires qu'a connus cette fondation liée au Laboratoire des médias du Massachusetts Institute of Technologies (MIT Media Lab)⁶, le projet d'alphabétisation numérique qu'elle défendait a essaimé dans le sous-continent américain. Dans le cas d'OLPC, on peut parler de transfert, ceci pour trois raisons. En premier lieu, car ce projet a été défendu par une fondation dont le but était précisément la diffusion de son initiative à l'échelle internationale. En deuxième lieu, parce que cette même initiative a été présentée, entre autres, lors du Forum économique mondial, lequel constitue une enceinte propice à la convergence des agendas⁷. En troisième lieu, car ce projet d'alphabétisation numérique a attiré l'attention des chercheurs du monde entier et fait l'objet d'études empiriques à l'échelle globale⁸. En Amérique latine, exception faite du Venezuela

1. Diane Stone, « Transfer Agents and Global Networks in The "Transnationalization" of Policy », *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 2004, p. 545-566 ; *Id.*, « Transfer and Translation of Policy », *Policy Studies*, 33 (6), 2012, p. 483-499 ; *Id.*, « Transnational Policy Entrepreneurs and The Cultivation of Influence : Individuals, Organizations and Their Networks », *Globalizations*, 16 (7), 2019, p. 1128-1144.

2. Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Question de Recherche/Research in Question*, 27, 2008, p. 1-69.

3. David Peter Dolowitz, Rodica Plugaru, Sabine Saurugger, « The Process of Transfer : The Micro-Influences of Power, Time and Learning », *Public Policy and Administration*, 2019, en ligne : <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076718822714>.

4. Caner Bakir, K. Aydin Gunduz, « The Importance of Policy Entrepreneurs in Developing Countries : A Systematic Review and Future Research Agenda », *Public Administration and Development*, 40 (1), 2020, p. 11-34.

5. Sandra Nogry, Françoise Decortis, « OLPC - Un ordinateur par enfant : mythe et réalités », dans F. Decortis (dir.), *L'ergonomie orientée enfants. Concevoir pour le développement*, Paris, PUF, 2015, p. 277-297.

6. Damien Larrouqué, « De Boston à Caacupé : l'échec international du projet *One Laptop Per Child* (OLPC) », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 76, 2017, p. 15-18.

7. D. Stone, « Transfer and Translation of Policy », art. cité, p. 495.

8. Pour un état des lieux, voir, notamment, Mark Warschauer, Morgan Ames, « Can One Laptop Per Child Save The World's Poor ? », *Journal of International Affairs*, 64 (1), 2010, p. 33-51.

et de son programme *Cainama Educativo* – que nous nous sommes refusés à aller étudier pour des raisons de sécurité –, trois pays de la région se sont lancés dans cette aventure socio-éducative à grande échelle au cours des années 2005-2015 : l'Uruguay avec son célèbre plan Ceibal, le Pérou avec son programme *Una Computadora Por Niño* (UCPN) et l'Argentine avec le plan *Conectar Igualdad* (CI) ; auxquels il faut ajouter le projet paraguayen OLPC qui, faute de soutien institutionnel, n'a pu dépasser le stade du projet-pilote de Caacupé. La mise en place de ces quatre politiques d'inclusion digitale a été étudiée dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique, soutenue à Sciences Po Paris en 2016, dont nous reprenons ici une partie du matériel empirique.

D'après notre postulat, l'entrepreneur politique doit être pensé *au pluriel* ; ce qui signifie qu'il n'existe pas *un* archétype mais *des* figures différenciées d'entrepreneurs politiques. Sur le plan heuristique, l'ambition de cet article est ainsi de proposer une typologie de ces acteurs qui, sans pour autant relever des « trous noirs du pouvoir¹ », constituent des intermédiaires à part entière de l'action publique. Après l'avoir présentée dans une première partie, notre grille analytique sera utilisée pour étudier en perspective comparée le rôle que les entrepreneurs politiques ont joué dans la promotion, voire la mise en œuvre, des politiques d'inclusion digitale, inspirées du projet OLPC dans quatre pays d'Amérique du Sud (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay).

Méthodologie de l'enquête

Premier programme d'inclusion digitale lancé en Amérique latine, le plan Ceibal uruguayen a été étudié dans le cadre d'un mémoire de mastère de recherche, lequel a fait l'objet d'une publication en français² et d'un article en espagnol³. Ce premier terrain s'est déroulé à Montevideo entre janvier et mars 2011. Quant aux programmes argentins (plan CI), péruvien (plan UCPN) et paraguayen (projet OLPC), ils ont été analysés à Buenos Aires, Lima et Asunción, lors du terrain de thèse, entre octobre 2012 et juin 2013. Durant cette même période, en novembre 2012, trois entretiens supplémentaires ont été réalisés à Montevideo. Au total, 65 entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure ont été menés auprès de plusieurs catégories variées d'interlocuteurs (diplomates, secrétaires d'État, hauts fonctionnaires, responsables administratifs, agents publics, syndicalistes, universitaires, professeurs, journalistes, militants et chefs d'entreprise).

La quête d'information a procédé également d'une entreprise de recueil systématique des articles de presse portant sur les programmes d'inclusion digitale considérés, à partir des archives ouvertes des principaux quotidiens nationaux et internationaux, toutes tendances politiques confondues, et, plus marginalement, par le truchement de sites spécialisés en innovation numérique. Sans aucune prétention à l'exhaustivité, ont ainsi été répertoriés un peu plus de 150 articles sur le très commenté plan Ceibal uruguayen ; environ une centaine pour le plan CI argentin, une soixantaine sur le projet OLPC Paraguay ; et une quarantaine concernant le plan UCPN péruvien. La plupart de ces articles ont été publiés entre 2007 et 2012. Par ailleurs, nous avons aussi fait en sorte de recueillir (ou à défaut de consulter) un maximum de documents apparentés à de la « littérature institutionnelle » (rapports, organigrammes, plaquettes et brochures diverses).

1. Pierre Lascombes, Dominique Lorrain, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, 49 (1), 2007, p. 1-9.
2. Damien Larrouqué, *Le plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance ?*, Paris, L'Harmattan, 2012.
3. Damien Larrouqué, « La implementación del Plan Ceibal : Coaliciones de causa y Nueva Gerencia Pública en Uruguay », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (1), 2013, p. 37-58.

Bâtir une typologie analytique des entrepreneurs politiques

Mus par un plus ou moins grand investissement en faveur de la cause qu'ils défendent, les entrepreneurs politiques peuvent se donner à voir comme des acteurs résolument engagés dans la mise en œuvre de la politique publique ou, au contraire, se limiter au rôle de simple « passeur » (sous-entendu passif), pour emprunter à la terminologie de Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard¹. À une échelle globale, ils appartiennent souvent à ces nébuleuses transnationales que constituent les « configurations développementistes² ». Or l'indistinction qui les frappe nous apparaît problématique. Aussi et afin de clarifier le positionnement des entrepreneurs politiques comme le rôle qu'ils jouent dans le processus de transfert, il nous faut envisager une grille analytique plus précise.

Sur le plan heuristique, nous proposons dans cet article une typologie des entrepreneurs politiques autour de quatre figures idéal-typiques que nous définissons en fonction de l'intensité relative (forte ou faible) de deux variables : l'*investissement politique*, d'une part, et l'*intégration institutionnelle*, d'autre part. Ainsi que le résume le tableau 1, à double entrée, la première variable désigne le niveau d'implication personnel de l'entrepreneur politique vis-à-vis de l'initiative qu'il entend défendre ; quant à la seconde, elle évalue le degré de connexion qui l'unit à l'appareil politico-administratif. Si l'investissement politique et l'intégration institutionnelle sont forts, nous qualifions alors l'entrepreneur politique de *factotum* ou d'homme à tout faire. Cela signifie qu'il se charge non seulement de convaincre les élites politiques du bien-fondé de la mesure qu'il veut faire appliquer, mais qu'il s'engage également à la mettre en œuvre par le truchement de ses relais institutionnels, voire grâce à sa mainmise directe sur certains organismes publics ou parapublics (agences, directions décentralisées, institutions infranationales, etc.). À l'opposé, si l'investissement politique comme l'intégration institutionnelle sont faibles, l'entrepreneur de cause peut alors être qualifié de simple *aiguilleur*. Il se contente dès lors de relayer l'information aux décideurs et de confier la mise en œuvre à l'appareil administratif, mais sans pour autant s'y impliquer ou y engager sa responsabilité. Pour ce qui est des deux cas de figure alternatifs opposant un faible investissement politique mais une forte intégration institutionnelle, et inversement, ils sont respectivement associés à l'*opérateur* dans un cas et au *promoteur* dans l'autre. L'opérateur est un entrepreneur politique qui s'est retrouvé impliqué de manière plus ou moins involontaire dans la valorisation d'un projet dont lui incombe la mise en œuvre. Le promoteur, à l'opposé, est celui qui a investi une énergie personnelle considérable pour faire valoir un projet donné, mais qui ne dispose pas des appuis institutionnels nécessaires pour le mener à bien.

1. Patrick Hassenteufel, Jacques de Maillard, « Convergence, transferts et traduction : les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2 (3), 2013, p. 377-393, ici p. 387.

2. Selon la définition de Jean-Pierre Olivier de Sardan, cette notion désigne « l'univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'organisations non gouvernementales (ONG), de chercheurs, de techniciens, de chefs de projet, d'agents de terrain qui vivent, en quelque sorte, du développement des autres et mobilisent à cette fin des ressources matérielles et symboliques considérables » : voir Amin Allal, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », *Critique internationale*, 48 (3), 2010, p. 97-116, ici p. 97.

Tableau 1. Quatre figures idéal-typiques d'entrepreneurs politiques

		Investissement politique	
		Fort	Faible
Inscription institutionnelle	Forte	Le factotum	L'opérateur
	Faible	Le promoteur	L'aiguilleur

Afin d'opérationnaliser ces variables, nous avons associé deux indicateurs à chacune d'elle. Ainsi, la variable « investissement politique » recoupe l'*expertise technique*, d'une part, et le niveau de *politisation* de l'entrepreneur politique, d'autre part. Par expertise technique, on entend l'adéquation relative par rapport à l'enjeu (en l'espèce ici, la maîtrise de l'ingénierie informatique), laquelle peut être faible, modérée ou forte. Quant à l'indicateur de politisation, il représente le niveau d'engagement mais aussi la densité des connexions avec les acteurs politiques. *Idem*, cet indicateur peut être faible, moyen ou élevé, en fonction des entrepreneurs. Pour ce qui est de la variable « inscription institutionnelle », elle se décline également en deux indicateurs : l'*intégration bureaucratique*, d'une part, et la qualité du *leadership administratif*, d'autre part. L'intégration bureaucratique désigne la fonction institutionnelle qu'est susceptible d'occuper (ou non) l'entrepreneur politique à l'intérieur comme en marge de l'appareil d'État. En référence aux travaux de Philip Selznick, le *leadership* repose sur les compétences administratives qu'il peut revendiquer ou sur lesquelles il peut s'appuyer dans l'exercice de cette fonction¹. Selon le niveau de compétences, le *leadership* peut aussi être qualifié de faible, modéré ou fort. Le tableau 2 restitue, sous une forme volontairement tranchée (sans nuance), les caractéristiques distinctives des entrepreneurs politiques telles que nous les avons considérées dans notre modèle théorique.

Tableau 2. Opérationnalisation des variables analytiques

Investissement politique	Indicateurs	Expertise technique	Forte	Forte	Faible	Faible
		Politisation	Forte	Forte	Faible	Faible
Inscription institutionnelle		Intégration bureaucratique	Oui	Non	Non	Oui
		Leadership administratif	Fort	Faible	Faible	Fort
Figure idéal-typique d'entrepreneur politique		Factotum	Promoteur	Aiguilleur	Opérateur	

Sur la base de ce modèle, nous formulons deux hypothèses principales que nous allons tester à partir de notre étude empirique consacrée à la diffusion du projet OLPC en Amérique latine. Nous suggérons que plus un entrepreneur politique peut être assimilé à la figure du *factotum*, ou à l'inverse, à celle de l'*aiguilleur*, plus il a de chance de voir le projet politique dont il a fait la promotion auprès des décideurs être mis en œuvre de manière efficace. La performance administrative dépend alors, pour le factotum, de ses talents propres ou de ceux, dans le cas de l'aiguilleur, auxquels a été sagacement confiée la réalisation. Dans les

1. Philip Selznick, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Evanston, Peterson and Company, 1957.

autres configurations, plus les entrepreneurs politiques se confondent, toutes choses égales par ailleurs, avec les figures alternatives de l'*opérateur* ou du *promoteur*, plus la mise en place risque d'être chaotique. Dans le premier cas, sans réelle conviction, motivation ou considération autre que technique à l'égard du programme, la mise en œuvre a de forte chance de trahir les objectifs initiaux. Quant au second, en l'absence de prise en charge institutionnelle, l'initiative défendue risque de ne pas dépasser le stade du projet-pilote ou de l'expérience locale. En d'autres termes, nous considérons que c'est le déphasage, au niveau de l'entrepreneur politique, entre un investissement politique fort et une inscription institutionnelle faible (ou inversement) qui est susceptible d'entraver la traduction nationale (ou l'opérationnalisation) du projet international ayant fait l'objet du transfert. À l'inverse, qu'elle soit forte (chez le factotum) ou faible (chez l'aiguilleur), à partir de moment où il y a cohérence en matière d'investissement politique et d'inscription institutionnelle, le processus de transfert a toutes les chances d'aboutir à une politique publique effective. En bref, nous estimons que le rôle de l'entrepreneur politique est déterminant dans le succès de l'action publique, *toutes choses égales par ailleurs*.

Cette dernière formule est importante. Car, de même que la fenêtre d'opportunité politique associée aux réflexions de J. Kingdon est un « modèle probabiliste » qui facilite mais ne conditionne pas le succès de l'action publique¹, l'entrepreneur politique tel que nous l'avons appréhendé dans cette étude joue un rôle certes catalyseur dans le processus de transfert, mais ne saurait être considéré, *à lui seul*, comme la condition *sine qua non* de la réussite de l'opération². Toutefois, si nous neutralisons toutes les considérations subsidiaires (situation économique, structure institutionnelle, culture administrative, contexte politique, etc.), comme nous l'avons entrepris dans notre thèse de doctorat³, afin d'isoler le rôle de l'entrepreneur politique, alors effectivement, *ceteris paribus*, la forme que prend son engagement ne saurait être mésestimée et doit, au contraire, être réappréciée.

Sans rien céder à une approche en termes de choix rationnel, les hypothèses que nous venons de formuler font écho aux travaux de sociologie administrative ayant pensé « la politisation de l'administration et la bureaucratisation de la politique⁴ ». Depuis les réflexions pionnières de William Niskanen⁵, il est admis que les bureaucrates ne sont jamais des « êtres inanimés » qui, à l'image des juges chez Montesquieu, ne seraient là que pour prononcer les paroles de la loi sans pouvoir en modérer ni la force ni la rigueur. En fonction de leurs intérêts bien compris, ils peuvent infléchir, s'opposer ou, au contraire, accélérer l'opérationnalisation d'une décision politique. Ce pouvoir d'interférence dépend en quelque sorte de considérations voisines de celles que nous avons identifiées dans le cas des entrepreneurs politiques : leur ambition personnelle (ou leur investissement politique), d'une part, et leurs leviers institutionnels (lesquels relèvent en quelque sorte de leur inscription institutionnelle), d'autre part. Selon que le bureaucrate est plus ou moins indépendant du pouvoir politique et dispose de plus ou moins de prérogatives administratives, sa capacité de nuisance

1. Pauline Ravinet, « Fenêtre d'opportunité », dans Laurie Bousquet, Sophie Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 [2006], p. 274-282.

2. En ce sens, nous rejoignons les conclusions du travail de L. C. Botterill, « Are Policy Entrepreneurs Really Decisive... », art. cité.

3. Damien Larrouqué, « Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine : de la rénovation éducative à la recomposition de l'État (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay) », thèse de doctorat en science politique sous la direction d'Yves Surel, Paris, Sciences Po, 2016.

4. Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, p. 16.

5. William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

(ou d'impulsion) sera variable. Par effet de miroir, ce qui vaut pour le bureaucrate vaut pour l'entrepreneur politique.

Dans cette logique, le factotum est celui qui cumule le plus d'avantages : sa motivation à agir n'a d'égal que la densité de ses connexions politico-administratives. À l'opposé, l'aiguilleur n'exprime aucune volonté réelle d'implication personnelle : son désintérêt relatif pour l'objet de la réforme est ici gage de sa neutralité. En dernière analyse, le succès de l'action publique dépend alors de l'efficacité de la machinerie institutionnelle à laquelle incombe la responsabilité de l'exécution administrative. Quant à l'opérateur, dans la mesure où son engagement relève plus d'une logique technique que politique, il est susceptible d'adopter des ajustements tels qu'ils peuvent changer jusqu'au *sens* de l'objet du transfert¹. Dès lors que l'action supplante ainsi les idées et que l'intérêt prioritaire de l'opérateur est moins de satisfaire aux objectifs du transfert (principes recteurs) qu'à ses finalités (produire un impact), la probabilité est grande que la politique publique engendrée ne constitue plus qu'une traduction approximative, tronquée et, donc, très éloignée de l'initiative originale. Pour ce qui est enfin du promoteur, il n'y a ici aucun risque que le projet transféré soit dénaturé de la sorte, mais l'absence de leviers politico-administratifs pour le réaliser rend néanmoins vain tout espoir d'opérationnalisation.

Programmes d'inclusion digitale et entrepreneurs politiques en Amérique latine

Mises en œuvre dans certains pays d'Amérique latine durant la seconde moitié des années 2000, les politiques d'inclusion digitale inspirées du projet OLPC ne sauraient se résumer à leur caractère purement technique, consistant en une distribution d'ordinateurs portables à grande échelle. Transversales, ces politiques d'inclusion digitale embrassent plusieurs domaines d'intervention et répondent à des objectifs beaucoup plus larges que leur aspect purement instrumental. Comme l'écrivent Susana Lamschestein et Ana Laura Rivoir à propos du plan Ceibal uruguayen, ces programmes représentent « quelque chose de plus qu'un ordinateur par enfant² ». Si l'on s'en tient à la typologie de Theodore J. Lowi, lequel distingue quatre types de politiques publiques en fonction du degré de coercition des autorités politiques et du type de conduites individuelles ou collectives visées, les politiques d'inclusion pourraient être qualifiées de « distributives », dans la mesure où elles reposent sur l'attribution d'une prestation particulière³. Fondées sur l'universalisation de l'accès aux outils informatiques, elles entendent réduire la « brèche digitale » et, par là même, lutter contre un aspect concret des inégalités socio-économiques qui affectent les sociétés latino-américaines⁴. Par ailleurs, nécessitant le développement d'infrastructures

1. Pour une réflexion sur l'analyse cognitive des politiques publiques, voir Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 161-166.

2. Susana Lamschestein, Ana Laura Rivoir, *Cinco años del Plan Ceibal. Algo más que una computadora para cada niño*, Montevideo, Unicef, 2012.

3. Theodore J. Lowi, « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32 (4), 1972, p. 298-310.

4. Au début des années 2000, les pauvres sont ainsi beaucoup moins connectés que les riches. À titre d'exemple, avant la mise en œuvre du plan Ceibal en Uruguay, moins de 15 % des élèves issus des foyers les plus pauvres (5^e quintile) contre plus de 80 % de leurs camarades issus des foyers les plus riches (1^{er} quintile) possédaient un ordinateur à la maison. Voir Administración Nacional de Educación Pública, *Evaluación del Plan Ceibal 2010*, Montevideo, ANEP, 2010, p. 16-18.

complémentaires (extension de la fibre optique), voire primordiales (électrification), elles contribuent à renforcer l'intégration territoriale et, donc, à désenclaver certaines zones marginalisées (campagnes, frontières, périphéries urbaines). Destinées aux élèves scolarisés dans des établissements publics de l'enseignement primaire ou secondaire, ces politiques d'inclusion numérique contribuent, qui plus est, à la revalorisation d'une éducation publique minée par l'introduction des logiques néolibérales dès la fin des années 1980¹. Déployées à l'échelle nationale, ces politiques publiques s'avèrent particulièrement coûteuses. En fonction du contingent scolaire, de la taille du pays, des infrastructures de télécommunication disponibles et du modèle informatique choisi, l'investissement nécessaire pour fournir un *laptop* à chaque élève ainsi qu'un accès Internet à l'ensemble des établissements publics peut atteindre, à l'instar du cas argentin, la « bagatelle » d'un milliard et demi de dollars, auquel s'ajoutent 200 millions de dollars annuels supplémentaires destinés à l'achat des ordinateurs destinés aux nouveaux entrants dans l'enseignement secondaire². En d'autres termes et ainsi que le démontre l'augmentation substantielle des ressources publiques en faveur de ce secteur³, ces programmes sont la preuve que l'éducation publique est redevenue, au cours de la période 2005-2015, une priorité gouvernementale. Mais encore, dans un contexte régional marqué à l'époque, *politiquement*, par le « virage à gauche » de l'Amérique latine⁴ et, *idéologiquement*, par la remise en cause du « Consensus de Washington » consécutif à la faillite souveraine de l'Argentine (2001) puis aux conséquences de la crise financière internationale (2008), ces programmes symbolisent autant qu'ils interrogent le renouveau de l'État en matière d'investissement social⁵.

En ce qui concerne les entrepreneurs politiques que nous avons identifiés, ils ont été, pour reprendre le vocabulaire de Diane Stone, les acteurs de « la transmutation d'une idée politique – en l'espèce le concept *un ordinateur, un enfant*, en un programme d'action publique⁶ ». Au milieu des années 2000, si tous aspirent à renforcer l'intégration sociale par la résorption de la fracture numérique et, plus spécifiquement, à faire progresser l'éducation publique en Amérique latine grâce à l'outil informatique, l'une de leur singularité collective réside dans le fait qu'aucun d'entre eux ne relève du domaine éducatif. Sur le plan professionnel, ils n'ont d'ailleurs pas les mêmes métiers : l'un est ingénieur (Uruguay), l'autre journaliste (Argentine), la troisième présidente d'une organisation non gouvernementale (ONG) (Paraguay) et le dernier universitaire (Pérou). Bilingues, ils ont en commun d'avoir

1. Inés Castro, « El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina », *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3), 1997, p. 189-205 ; Adam Davidson-Harden, Daniel Schugurensky, « Neoliberalism and Education in Latin America : Entrenched Problems, Emerging Alternatives », dans Dave Hill, Ellen Roskam (dir.), *The Developing World and State Education. Neoliberal Depredation and Egalitarian Alternatives*, New York, Routledge, 2009, p. 13-33 ; Juan Carlos Navarro, « Education Reform as Reform of The State : Latin America Since 1980 », dans Eduardo Lora (dir.), *The State of State Reform in Latin America*, Washington, Stanford University Press/The World Bank/The Inter-American Development Bank, 2007, p. 387-421.

2. Sabrina L. Diaz Rato, Pablo A. Fontdevila, *Inclusión digital y calidad educativa. El Programa Conectar Igualdad entre 2010 y 2011*, Buenos Aires, Edutref, 2012, p. 87 et 96.

3. Entre le milieu des années 1990 et la fin des années 2000, la part du PIB consacrée à l'éducation a cru, d'après les statistiques de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal), d'un point et demi, passant de 3,3 % en 1994 à 5,4 % en 2009 : voir Damien Larrouqué, « Sous le joug de l'héritage : éducation et systèmes éducatifs en Amérique latine », *Les études du CERI*, 226-227, 2017, p. 70-82, ici p. 76.

4. Olivier Dabène, « Introduction. La gauche latino-américaine en action », dans O. Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 13-34.

5. Pour plus de renseignements sur ce changement de paradigme politico-institutionnel, voir Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, « El nuevo paradigma : Algunas reflexiones sobre el cambio epocal », *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 2013, p. 64-81.

6. D. Stone, « Transfer and Translation of Policy », art. cité, p. 483.

fait leurs classes aux États-Unis ou en Europe et sont dotés d'un capital social élevé¹. Sans appartenir aux mêmes communautés épistémiques², ils ont été les protagonistes du transfert de l'initiative OLPC dans leur pays respectif.

Dans le cas uruguayen, il s'agit de Miguel Brechner, ingénieur en télécommunications et artisan du célèbre plan Ceibal. Annoncé en décembre 2006 et officiellement inauguré en mai 2007 par le président socialiste Tabaré Vázquez, ce programme n'a cessé d'évoluer : il s'adresse désormais non seulement aux élèves du secondaire, mais également aux jeunes de l'éducation professionnelle amenés à se former à la programmation (*Jovenes a Programar*), sans oublier les personnes âgées à faibles revenus qui se sont vues intégrées à l'initiative via le plan connexe de distribution de tablettes baptisé « *Ibirapitá* ». Entre 2007 et 2018, plus de deux millions d'ordinateurs et tablettes ont été distribués, pour une population totale estimée à 3,5 millions d'habitants. En outre, la totalité des établissements scolaires sont désormais connectés au réseau Internet³. Considérée comme le « programme star » de la coalition sociale-démocrate du Front ample (FA)⁴, cette politique d'inclusion digitale a été encensée par plusieurs organismes internationaux, dont la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), l'Organisation des États américains (OEA) ou encore le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)⁵.

En Argentine, le plan *Conectar Igualdad* (CI) est le fruit d'un long processus de maturation politico-administrative d'environ cinq ans, dont l'origine remonte à l'intercession entre le MIT Media Lab et le gouvernement de Nestor Kirchner effectuée par le journaliste et mathématicien Adrián Paenza. Lancé en mai 2010 depuis le fameux théâtre Colon par la présidente Cristina Kirchner, le programme *Conectar Igualdad* a été poursuivi par son successeur, Mauricio Macri, pendant plus de deux ans après son élection de décembre 2015. La crise économique que traverse l'Argentine n'a eu raison du programme socio-éducatif emblématique du kirchnérisme qu'en mai 2018⁶. Au total, plus de cinq millions d'adolescents argentins ont reçu un ordinateur portable⁷. Les travaux académiques qui ont porté sur les impacts du

1. Sous cet angle, leur profil ne dénote pas de celui identifié dans la littérature. Voir N. Frisch Aviram, N. Cohen,

I. Beeri, « Wind(ow) of Change... », art. cité, p. 3.

2. D'après Peter Hass, les communautés épistémiques constituent des réseaux de professionnels dotés d'une expertise et d'une compétence reconnues dans un domaine particulier et qui revendiquent un savoir fiable en matière d'action publique dans ce même domaine. À partir d'un socle de principes normatifs communs, les communautés épistémiques se nouent autour de consensus scientifiques partagés et de diagnostics identiques afférents aux problèmes qui affectent leur domaine d'expertise. Dès lors, ses membres sont susceptibles d'engager des modalités d'action concomitantes (*a common policy enterprise*). C'est-à-dire d'envisager des solutions en fonction d'un ensemble de pratiques communes. P. Hass précise que les communautés épistémiques n'ont pas nécessairement besoin d'être transnationales ni que ses membres se côtoient régulièrement et *a fortiori* qu'ils se connaissent pour exister. La collaboration épistémique s'enracine dans la diffusion scientifique à travers colloques, revues et autres projets d'investigation internationaux. En Amérique latine, leur influence dans la convergence des politiques publiques est de plus en plus effective, comme l'illustre la mise en place dans 17 des 20 pays de la région des programmes de transferts conditionnés de ressources. Voir Peter M. Hass, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), 1992, p. 1-35 ; Cecilia Osorio Gonnet, « ¿Cómo viajan las ideas ? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina », *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 68, 2017, p. 75-112.

3. Voir le site institutionnel du plan Ceibal : www.ceibal.edu.uy/es/.

4. Jorge Lanzaro, « Uruguay : un gobierno social democrático en América Latina », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19 (1), 2010, p. 45-68, ici p. 64.

5. D. Larrouqué, *Le plan Ceibal en Uruguay...*, op. cit., p. 23.

6. Voir « Dan de baja "Conectar-Igualdad" : en 2018 ya no entregaron netbooks en secundaria », *El DiarioSur.com*, 7 mai 2018.

7. Pour être exact, 5,4 millions de *laptops* ont été attribuées entre 2010 et 2018. Le plan CI étant fédéral, la distribution s'est faite sur l'ensemble du territoire national, toutes provinces confondues. Voir Gustavo Seijo et al., « Capítulo 3. Un monstruo deseable : las redes heterogéneas alrededor del Programa Conectar Igualdad »,

programme en ont souligné les bénéfices en matière d'intégration sociale, mais demeurent plus nuancés quant à leur utilité pédagogique¹.

Dans le cadre paraguayen, le projet OLPC a été porté par une jeune directrice d'ONG, Cecilia Rodríguez Alcalá. Fraîchement diplômée d'une université de la côte Est, elle s'est rendue avec deux camarades paraguayens à un séminaire organisé par la fondation OLPC à Boston, au début de l'année 2008. Elle a ainsi négocié avec les édiles du MIT un second don de XO plus importants que celui octroyé par Walter Bender, prédécesseur de Nicholas Negroponte au poste de directeur du MIT Media Lab (2000-2006) et l'un des membres fondateurs d'OLPC, lors de sa visite à Asunción quelques mois auparavant². Ainsi et à partir d'une expérience locale initiée en 2008 et encensée par la presse, l'objectif de l'association Paraguay Educa était non seulement d'attirer l'attention des pouvoirs publics, de prouver la faisabilité d'une politique de réduction de la brèche digitale dans le pays, mais encore d'inciter l'État à en assumer l'extension territoriale. Toutefois, face à l'opposition du ministère de l'Éducation et de la Culture (MEC), l'association Paraguay Educa n'a pas réussi à susciter la logique d'appropriation institutionnelle escomptée. En dépit des conseils d'ingénieurs uruguayens, le projet-pilote de la bourgade rurale de Caacupé n'a pas essaimé. En tout et pour tout, durant l'année 2012, 9 500 XO ont été distribués dans 35 écoles et à quelque 320 enseignants formés. L'initiative est depuis moribonde.

Pour ce qui est du Pérou, enfin, le projet *Una Computadora Por Niño* (UCPN) a été porté et présenté en octobre 2007 devant le Parlement unicaméral par José Chang, universitaire de formation et ministre de l'Éducation du président Alan García (2006-2011). Le plan UCPN a connu une gestion particulièrement chaotique, à la fois peu efficace et peu efficiente. Ainsi, alors que le contingent de l'école primaire publique comptait environ trois millions d'élèves³, tout juste 900 000 XO ont été attribués selon des modalités évolutives et non prévues : le modèle « un ordinateur = un enfant » (dit *one to one*) n'a finalement concerné que 250 000 élèves. Les quelque 600 000 XO supplémentaires ont été concédés à des laboratoires informatiques créés au sein des établissements scolaires : les centres de ressources technologiques (CRT). En sus de problèmes de coordination avec les gouvernements municipaux ayant généré confusion et doublons, le déploiement de la politique publique n'a pas été réalisé dans les délais impartis : la finalisation du programme s'est faite sous la nouvelle administration du président Ollanta Humala (2011-2016). En octobre 2012, la révélation d'un scandale de surfacturation en marge de la mise en œuvre du plan UCPN a fini par lui porter l'estocade⁴. Symbole de gabegie, la statue du XO géant qui ornait l'entrée du nouvel

dans Diego Aguiar, Ana María Cupano, Ariel Hernán Vercelli (dir.), *Una política pública educativa en la era digital. El Programa Conectar Igualdad*, Viedma, Editorial UNRN, 2019, p. 47-65, ici p. 59.

1. Voir María Florencia Giuliano, Gustavo César Pacheco, « Programa Conectar Igualdad : su impacto en el sistema educativo argentino como recurso de inclusión social », *Signos Universitarios*, 2, numéro spécial, 2015, p. 255-263 ; Alejandra Patricia Maccagno, « La implementación del Programa Conectar Igualdad : una mirada desde las percepciones de los directivos », *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*, 32, 2017, p. 103-118 ; Silva Lago Martínez, Ana Marotias, Sheila Amado, « Inclusión digital en la educación pública argentina. El programa Conectar Igualdad », *Revista Educación y Pedagogía*, 24 (62), 2012, p. 205-218.
2. Voir Damien Larrouqué, « Inestabilidad política y funcionamiento patrimonialista : Las dos principales razones del fracaso del proyecto OLPC Paraguay (2007-2013) », *Revista Estudios Paraguayos*, 37 (2), 2019, p. 69-88.
3. Voir document Excel intitulé « Matrícula escolar en el sistema educativo, según nivel, modalidad y sector, 2008-2018 », Institut national de statistiques et d'informatique (INEI), en ligne : <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/education/> (consulté le 25 novembre 2019).
4. Voir Marco Sifuentes, « Robots comprados por el regimen aprista se habrian sobrevalorado », *La República*, 13 octobre 2012.

édifice du ministère de l'Éducation péruvien (Minedu) a été discrètement retirée dans les jours qui ont suivi. À cette date, le projet était définitivement abandonné.

Afin d'expliquer les raisons pour lesquelles les programmes Ceibal uruguayen et *Conectar Igualdad* argentin se sont institutionnalisés, alors que les projets UCPN péruvien et OLPC paraguayen ont été abandonnés, nous défendons la thèse selon laquelle, toutes choses égales par ailleurs, l'implication des entrepreneurs politiques a varié en fonction des pays. Dans les trois parties qui suivent, nous revenons sur le rôle joué par ces différents entrepreneurs politiques que nous analysons au travers du modèle théorique présenté *supra*. Par souci de comparabilité et pour éviter tout « effet tubulaire » que généreraient quatre traitements monographiques juxtaposés, c'est au tamis de nos quatre indicateurs et non pas à la lumière de nos cas d'étude que nous procéderons à l'analyse. Ce faisant, ce que nous sommes conscients de perdre sur le plan empirique en matière de précision, est contrebalancé par ce que nous espérons gagner sur le plan théorique, en démontrant l'utilité heuristique de notre modèle. Nous allons nous intéresser à présent à la première variable indépendante : l'investissement politique.

L'investissement politique : expertise et politisation

Dans le cas uruguayen, l'expertise technique de M. Brechner apparaît indiscutable. Formé à l'Imperial College de Londres, cet ingénieur a mené une brillante carrière dans le secteur régional des télécoms et fait fortune dans l'importation de matériel informatique. On peut l'associer à la communauté épistémique des experts du numérique. Quant à A. Paenza en Argentine, il pourrait également en faire partie compte tenu de sa longue trajectoire scientifique. Célèbre journaliste ayant débuté dans le commentaire sportif, celui-ci est un mathématicien de renom enseignant à l'université de Buenos Aires (UBA). Connu des ingénieurs du MIT pour ses travaux de recherche, le chroniqueur et professeur argentin est doté d'une expertise technique également incontestable dans son domaine, mais qui reste, sur les enjeux numériques, en deçà de celle d'un informaticien ou programmeur de métier comme M. Brechner. Au Paraguay, C. Rodríguez Alcalá, alors âgée de 23 ans, est en passe de conclure sa formation en management dans l'une des prestigieuses universités de la *Ivy League* quand elle a vent de l'initiative OLPC. Son *expertise technique* en matière informatique est beaucoup plus faible que celle de son camarade, Raúl Gutierrez, étudiant inscrit à la faculté de science et technologie de l'université catholique Notre Dame d'Asunción (UCA), lequel a été le premier à évoquer l'idée d'une mise en place nationale auprès de son doyen, Luca Cenuzzi. C'est pourtant elle qui, investie corps et âme à partir de 2008, va se faire la véritable entrepreneuse politique du projet d'alphabétisation numérique dans son pays, grâce à la fondation de l'association Paraguay Educa dont elle devient la présidente cette même année. Dans le cas péruvien et bien qu'il ait été accusé d'avoir usurpé son diplôme en informatique (*expertise technique* contestée)¹, on porte au crédit de J. Chang la très forte visibilité internationale dont a bénéficié l'université San Martín de Porres (USMP) sous sa direction. En 2004, il a notamment signé un prestigieux partenariat avec l'Organisation des États américains (OEA)

1. Revendiquant notamment un *master* en science de l'éducation qu'il aurait obtenu à l'université nord-américaine d'Hartford en janvier 1996, le recteur de l'université San Martín de Porres (USMP) s'est vu inquiété par une commission d'enquête parlementaire à la chute d'Alberto Fujimori. En novembre 2001, il a ainsi été accusé d'avoir, grâce à une certification délivrée à la suite de sa participation à une simple *summer school*, brigué le poste de recteur de l'une des plus prestigieuses universités liméniennes sans avoir les compétences requises. Arguant devant le Congrès de la prescription des faits, le futur ministre aurait cependant poussé l'usurpation jusqu'à exiger de l'université du Connecticut que son nom figure dans la liste des *alumni*. Voir, à ce sujet, Jimmy Calla Colana, *Corrupción aprista en educación*, Lima, s. n., 2012, p. 12-21.

en vue de l'organisation de la Chaire des Amériques¹. C'est à l'occasion de l'une de ces sessions que l'USMP et l'OEA ont convié N. Negroponte, directeur du MIT Media Lab et président de la fondation OLPC, à présenter son projet à la communauté latino-américaine².

Pour ce qui est de l'engagement politique, l'ingénieur M. Brechner en Uruguay est un compagnon de route du Front ample (FA) depuis le milieu des années 1980. Il a notamment été associé à ce que l'on a dénommé la « génération de 1983 », en référence à l'organisation de la grande manifestation pro-démocratique de septembre de cette année-là³. Sa politisation peut ainsi être qualifiée de forte. Comparativement, elle s'avère beaucoup plus importante que celle du mathématicien A. Paenza. Fasciné par le concept OLPC, celui-ci a proposé à son interlocutrice du MIT Media Lab, qui l'a contacté par téléphone en juillet 2005, de lui faciliter la prise de contact avec le gouvernement de son pays, dont il est un sympathisant déclaré mais critique (*politisation modérée*)⁴. Au Paraguay, C. Rodríguez Alcalá et ses deux camarades ont revendiqué une conception apolitique de leur engagement (*faible politisation*). Pouvant être qualifiée de « *purposive* »⁵, leur motivation principale résidait dans l'amélioration de la précaire situation socio-éducative de leur pays. Pour ce faire, ils n'ont d'ailleurs pas hésité à consulter l'ensemble des forces politiques nationales. En mai 2008, à la suite de l'élection de Fernando Lugo, premier président socialiste de l'histoire paraguayenne, les trois étudiants sont reçus aux côtés de leur mentor Luca Cenuzzi, par le futur chef de l'État, son colistier libéral Federico Franco et le ministre de l'Éducation à venir, Horacio Galeano Perone, membre de l'Association nationale républicaine (ANR), parti conservateur. Les trois principales forces politiques paraguayennes se retrouvent ainsi autour de la table pour discuter du projet OLPC. À l'image de l'ancien évêque adepte de la théologie de la libération, le *leader* du parti libéral radical authentique (PLRA) et prochain vice-président de la République se révèle plutôt enthousiaste. Au Pérou, la politisation de l'entrepreneur politique est très forte. Fils d'un sénateur *apriste*⁶ qui fut également doyen d'une université publique, J. Chang symbolise même, à lui seul, les relations incestueuses qui unissent, depuis la *République aristocratique* du début du XX^e siècle⁷, le monde académique et le domaine politico-administratif. Nommé ministre de l'Éducation dès l'arrivée au pouvoir d'Alan Garcia, il a

1. Financée par l'USMP et organisée à raison de sept à dix sessions par an, la Chaire des Amériques consiste en un forum hémisphérique où sont débattues des réflexions nouvelles concernant la consolidation démocratique, la défense des droits de l'homme ou encore la lutte contre la pauvreté. Chaque conférence s'ouvre sur un discours inaugural d'une personnalité de renom. L'ex-président du Brésil, Fernando Enrique Cardoso (mars 2006), le juge espagnol ayant poursuivi le général Augusto Pinochet, Baltazar Garzón (avril 2006), tout comme le financier altruiste Georges Soros (octobre 2006) ont, par exemple, été invités à exposer leurs convictions dans le cadre de ce forum : voir le site de l'OEA, www.oas.org/es/sre/dai/catedra/ (consulté le 26 novembre 2019).

2. À l'époque, le directeur du MIT Media Lab ne manquait d'ailleurs pas d'ambition et affirmait sans ambages vouloir lancer ce programme sur la base d'un minimum de cinq millions de machines. Voir le discours de Nicholas Negroponte lors de la XIV^e conférence : OEA/USMP, *Catedra de las Américas. Consolidando la democracia*, Lima, USMP, 2008, p. 54.

3. D. Larrouqué, *Le plan Ceibal en Uruguay...*, op. cit., p. 117.

4. En 2018, il a d'ailleurs assuré ne pas avoir voté pour Nestor Kirchner en 2003. Voir Florencia Ballarino, « Paenza pide investigar la corrupción, pero quiere a Cristina en 2019 », *Perfil*, 26 août 2018.

5. V. Hopkins, « Institutions, Incentives, and Policy Entrepreneurship », art. cité, p. 332 sq.

6. De « APRA », acronyme de l'Alliance populaire révolutionnaire américaine. Parti politique fondé en 1924 par l'intellectuel Victor Haya de la Torre, l'APRA a historiquement revendiqué une franche posture anti-impérialiste, avant de se « droitiser » au cours des années 1990 et 2000 : voir Daniel Iglesias, *Les mythes fondateurs du parti Apriste péruvien. Sociohistoire de la culture politique d'un parti latino-américain (1923-1980)*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 2013.

7. Henry Pease García, Gonzalo Romero Somer, *La política en el Perú del siglo XX*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2013, p. 31 sq.

été un fidèle parmi les fidèles du président conservateur lequel, compromis dans l'affaire de corruption régionale Odebrecht, a mis fin à ses jours en avril 2019¹.

Après avoir passé au crible *l'investissement politique* de nos quatre entrepreneurs, il convient de poursuivre cette analyse à l'aune de notre seconde variable dépendante qui vient pondérer leur *inscription institutionnelle*.

L'inscription institutionnelle : intégration bureaucratique et *leadership* administratif

En Uruguay, l'intégration bureaucratique de M. Brechner est totale. Dans la seconde moitié des années 2000, il va en effet opérer comme directeur du Laboratoire technologique de l'Uruguay (LATU), une institution para-étatique spécialisée dans la certification technique². Sa nomination est décidée par le président T. Vázquez durant la période transitoire qui suit l'élection d'octobre 2004 et l'intronisation officielle du nouveau gouvernement, le 1^{er} mars 2005. En guise de préparation aux nouvelles responsabilités politico-administratives qui l'attendent, l'ingénieur uruguayen se rend au trente-cinquième Forum économique mondial de Davos en janvier 2005, où il prend connaissance du projet OLPC dévoilé par N. Negroponte. Il revient dans son pays avec la ferme conviction de pouvoir mener à bien cette politique d'alphabétisation numérique *via* le LATU. En Argentine, à l'inverse, l'intégration bureaucratique d'A. Paenza est non seulement nulle, mais même refusée par l'intéressé. De fait, après avoir été informé par téléphone des tenants et aboutissants du projet OLPC directement par la secrétaire de N. Negroponte en juillet 2005, le journaliste-universitaire se met d'abord en relation avec le secrétariat du ministre de l'Éducation Daniel Filmus avant d'envoyer un courriel au président Kirchner ainsi qu'à son ministre des Affaires étrangères de l'époque, Rafael Bielsa (2003-2005). Dans la foulée, D. Filmus le rappelle sur son téléphone portable pour l'assurer de son intérêt à l'égard de cette initiative. Le ministre l'enjoint de « se sentir représentant du gouvernement argentin » en vue de poursuivre la collaboration avec le MIT ; ce à quoi A. Paenza rétorque qu'il en est « absolument hors de question », que « ce n'est pas de son ressort » et que son « assistance inconditionnelle » se limitera à faire le relais entre la fondation OLPC et son administration³. Il décline par là même toute *intégration bureaucratique*. Au Paraguay, C. Rodríguez Alcalá et ses camarades ont déployé tous leurs efforts pour convaincre le ministre de l'Éducation de Lugo du bien-fondé de leur projet. Mais, celui-ci s'est très tôt montré condescendant envers ses jeunes interlocuteurs. Au cours du second semestre 2008, les entretiens avec le principal mandataire d'un des ministères réputés les plus réticents au changement n'ont guère été plus fructueux. La réticence institutionnelle du ministère de l'Éducation et la Culture (MEC) est allée grandissante au fur et à mesure que l'institution en charge des affaires éducatives du pays percevait que ce projet d'alphabétisation numérique lui échappait⁴. *In fine*, l'intégration bureaucratique des étudiants paraguayens a été rejetée par le pouvoir politico-administratif, d'où la fondation de l'ONG Paraguay Educa. Dans le cas du Pérou, cette intégration a été effective, mais s'est révélée parasitaire. Pour en comprendre la raison, il est nécessaire de revenir sur le

1. À cette date, José Chang a également été mis en cause pour des malversations financières supposées par l'agence de contrôle de l'enseignement supérieur, laquelle a sollicité sa mise à pied : voir « ¿ Por qué Sunedu pide vacancia de José Antonio Chang como rector de la USMP ? », *Perú21*, 14 septembre 2019.

2. Voir D. Larrouqué, *Le plan Ceibal en Uruguay...*, *op. cit.*, p. 82-92.

3. D'après le récit qu'il rédige pour un quotidien national en décembre 2005 : voir Adrián Paenza, « Argentina, Negroponte y la computadora de 300 pesos », *Página12*, 18 décembre 2005.

4. Voir D. Larrouqué, « Inestabilidad política y funcionamiento patrimonialista... », art. cité.

contexte temporel, comme nous y incitent D. P. Dolowitz, R. Plugaru et S. Saurugger¹. Ainsi, le 25 juillet 2006, s'est tenue à Washington, la quatorzième conférence de la Chaire des Amériques au cours de laquelle N. Negroponte a présenté le projet OLPC à la communauté latino-américaine, soit exactement trois jours avant qu'A. García assume le pouvoir et qu'il propose à J. Chang de prendre les rênes du ministère de l'Éducation (Minedu). Fondateur de la Chaire des Amériques, celui qui n'est encore que recteur de l'USMP assiste à cette conférence. Intéressé par le projet, il reprend contact avec N. Negroponte dans les quelques semaines qui suivent sa nomination. Convaincu qu'il est possible de mettre en place une politique socio-éducative unique en son genre et, plus sûrement sans doute, qu'il lui faut un programme ambitieux pour redorer sa légitimité écornée, l'ancien recteur et nouveau ministre suggère l'initiative OLPC au président A. García qui la valide, sans pour autant s'en porter garant. Le nouveau ministre sollicite alors son ancien bras droit à l'USMP, Oscar Becerra, et l'enjoint de le rejoindre au Minedu. Il le nomme dans la foulée responsable du programme et crée un nouveau département au sein du ministère. À la tête d'une trentaine de fonctionnaires réunis dans un département *ad hoc* baptisé Direction générale des technologies éducatives (Digete), O. Becerra prend en charge la formalisation du projet, sans tenir compte des conseils ou éventuelles réserves des autres départements du ministère qui n'ont, de surcroît, jamais été consultés².

Pour ce qui est du *leadership* administratif ou des compétences de management dont l'entrepreneur politique doit, d'après notre typologie, se prévaloir pour conduire à bien son projet, là encore, elles varient en fonction des acteurs. Dans le cas uruguayen, M. Brechner a exercé un *leadership* administratif prépondérant. De fait, convoqué et présidé par l'ingénieur en télécommunications, le comité directeur baptisé *Comisión de Políticas* a été entériné par décret en avril 2007³ et a eu très concrètement pour responsabilité de concevoir une politique publique adaptée à la réalité uruguayenne (le plan Ceibal) sur la base d'une idée originale développée par les ingénieurs du MIT (le concept OLPC). Cette commission va être active au-delà du parachèvement de la première phase du plan Ceibal correspondant à l'universalisation du programme, en décembre 2009. M. Brechner continuera à y assister par la suite. À l'inverse de l'ingénieur uruguayen, le journaliste et universitaire argentin A. Paenza ne participe en rien à la phase d'implémentation de la politique publique. Toujours est-il que si son *leadership* administratif est nul, son intercession s'est avérée efficace : à travers le plan CI qu'ont pris en charge plusieurs institutions publiques selon une modalité de coopération intersectorielle relativement inédite⁴, l'Argentine a mené avec succès la politique d'inclusion digitale la plus ambitieuse au monde. Au Paraguay, devant l'impossibilité d'obtenir un engagement ferme de la part des pouvoirs publics, C. Rodríguez Alcalá et son camarade R. Gutierrez ont fondé l'association Paraguay Educa, en 2008, en vue de mettre en œuvre à Caacupé la première politique locale d'alphabétisation numérique de leur pays. Dans la mesure où leurs compétences administratives se sont exercées à l'extérieur de l'appareil d'État, leur *leadership institutionnel* n'a pas pu s'exprimer. Il a été, en quelque sorte, circonscrit. Quant au Pérou, celui-ci peut être qualifié de relatif. De fait, après avoir présenté

1. D. P. Dolowitz, R. Plugaru, S. Saurugger, « The Process of Transfer... », art. cité.

2. Voir Damien Larrouqué, « Institucionalizar las políticas de inclusión digital : los programas de Argentina, Perú y Uruguay en perspectiva comparada », *Polis Revista latinoamericana*, 48, 2017, p. 107-131.

3. Article n° 2 du décret n° 144 du 18 avril 2007 portant création du plan Ceibal.

4. Voir Damien Larrouqué, « El programa Conectar Igualdad en Argentina (2010-2015) : un proceso decisional concertado para una arquitectura politico-administrativa innovadora », *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2 (3), 2018, p. 117-157.

dans les grandes lignes le plan UCPN en octobre 2007 devant les députés du Congrès qui en octroient le financement sans autre forme de procès, ni réclamation d'appel d'offres¹, le ministre J. Chang convoque deux de ses plus proches collaborateurs, Raul Boa et O. Becerra, tous deux anciens membres de la direction de la USMP. Or, s'ils peuvent apparaître comme de bons administrateurs, leur légitimité s'en trouve néanmoins mise en doute par des diplômés supposément usurpés². Sous la direction du second, la Digete va venir se greffer à l'armature institutionnelle déjà macrocéphale d'un Minedu d'autant plus ingouvernable qu'il s'avère aussi politisé que fragmenté³.

Mutatis mutandis, nos quatre entrepreneurs politiques peuvent être assimilés, sous quelques réserves, à nos quatre figures idéal-typiques, ainsi que le résume, ci-dessous, le tableau 3 concluant notre troisième et dernière partie.

Des rôles différenciés recoupant les figures idéal-typiques de notre modèle théorique

Pour résumer, à l'heure de faire la promotion de l'initiative OLPC dans leur pays respectif, les entrepreneurs politiques que nous avons identifiés n'ont pas connu la même fortune, étant entendu que certains projets se sont convertis en politiques publiques de moyens (plan CI en Argentine) voire de longs termes (plan Ceibal en Uruguay) quand d'autres n'ont pas résisté à l'alternance politique (plan UCPN au Pérou) ou sont restés au stade de pilote (projet OLPC au Paraguay). À l'aune de notre analyse, les succès ou les déboires respectifs de nos entrepreneurs politiques dans le processus de transfert peuvent s'expliquer par les modalités distinctes d'investissement politique et d'intégration institutionnelle, dont ils ont fait ou non la preuve.

Au terme de cette étude empirique, nous avons pu associer à chacun de nos entrepreneurs politiques une figure idéal-typique. L'ingénieur en télécommunications M. Brechner est l'archétype de l'entrepreneur politique défini comme factotum. Grâce à son expertise technique, ses réseaux d'influence, sa force de persuasion et ses fonctions politico-administratives, il a autant su convaincre N. Negroponte, le directeur du MIT Media Lab, que T. Vázquez, le président uruguayen, de l'opportunité de lancer le projet OLPC dans son pays. Non seulement il a été au cœur du processus décisionnel, mais il s'est également chargé, *via* le LATU, institution qu'il préside, de la mise en œuvre du plan Ceibal. En Argentine, en revanche, A. Paenza s'est comporté comme un simple aiguilleur ou « passeur » (sous-entendu passif) de transfert. La responsabilité de la décision comme de la mise en œuvre du programme Conectar Igualdad a été confiée aux acteurs traditionnels du monde éducatif, que sont venues seconder d'autres institutions plus techniques, dont l'Administration nationale de la sécurité sociale (Anses). À la différence de notre entrepreneur-aiguilleur argentin, la présidente de l'association Paraguay Educa a mobilisé des ressources tout aussi conséquentes et dépensé une énergie similaire à celle déployée par le factotum uruguayen, afin d'amener les pouvoirs publics à s'intéresser au projet OLPC. Cependant, C. Rodríguez Alcalá n'a pas su vaincre les nombreux obstacles politico-institutionnels qui

1. Voir la loi n° 29 109 du 27 octobre 2007.

2. Ayant respectivement suivi en 1995 et 2000 la même *summer school* que José Chang à l'université d'Hartford, Oscar Becerra et Raul Boa sont tous deux également accusés d'avoir présumé du titre universitaire de *master* qu'ils n'ont jamais obtenu. D'après sa bibliographie disponible en ligne (rubrique des consultants de l'OEA), R. Boa revendique malgré tout un double doctorat en science de l'éducation et en économie de l'entreprise : voir J. Calla Colana, *Corrupción aprista en educación*, op. cit., p. 17-19.

3. Voir D. Larrouqué, « Institucionalizar las políticas de inclusión digital... », art. cité ; *Id.*, « Fragmentation, discrédit, politisation : un état des lieux du système éducatif péruvien », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 80, 2019, p. 19-25.

n'ont cessé d'entraver le processus de décision. À bien des égards, elle incarne l'entrepreneur politique promoteur. Comme au Paraguay enfin, l'initiative OLPC au Pérou a émergé au sein du milieu universitaire. Instigateur du projet d'inclusion digitale et fidèle du président récemment élu, le recteur de l'université San Martín de Porres (USMP) et une poignée de ses plus proches collaborateurs se sont vu offrir des postes de responsabilité au sein du Minedu. Certes, leur politisation étant très importante et leurs compétences administratives discutables, ils ne peuvent apparaître comme d'authentiques entrepreneurs opérateurs.

Au demeurant, si les cas paraguayen et plus encore péruvien ne correspondent pas rigoureusement aux archétypes du *promoteur* et de l'*opérateur* tels que nous les avons formulés dans notre cadre théorique, il n'en reste pas moins tous deux révélateurs d'un déphasage notable entre l'investissement politique, d'une part, et l'inscription institutionnelle, d'autre part. Notre modèle n'en est donc pas invalidé pour autant. Notre hypothèse centrale selon laquelle la discordance entre un investissement politique fort et une inscription institutionnelle faible (ou inversement) entrave la traduction nationale du programme transféré s'en trouve donc confortée.

Tableau 3. Cadre théorique appliqué aux politiques d'inclusion digitale

PAYS		URUGUAY	ARGENTINE	PARAGUAY	PÉROU		
Nom du programme		Plan Ceibal	Plan CI	Projet OLPC	Plan UCPN		
Nom de l'entrepreneur politique		Miguel Brechner	Adrián Paenza	Cecilia Rodríguez Alcalá	José A. Chang		
Variables analytiques	Investissement politique	Indicateurs	Expertise technique	Incontestable	Reconnue	Notable	Contestée
			Politisation	Forte	Modérée	Faible	Très forte
	Inscription institutionnelle	Indicateurs	Intégration bureaucratique	Totale	Aucune	Refusée	Parasitaire
Leadership administratif			Important	Nul	Circonscrit	Relatif	
Figure idéal-typique associée		Factotum	Aiguilleur	Promoteur	Opérateur		
Résultat de l'action publique		Institutionnalisation		Abandon			

Conclusion

Dans cet article, nous avons tâché de faire dialoguer la figure de l'entrepreneur politique avec la thématique du transfert ; car étonnamment, cette relation va moins de soi qu'il n'y paraît *a priori*. En effet, n'oublions pas que l'entrepreneur politique a été pensé par J. Kingdon pour s'appliquer à un contexte national, et plus précisément au système fédéral nord-américain. Or le modèle des trois courants dont ce concept dérive (*Multiple Streams Approach*, MSA) s'est largement diffusé dans la littérature internationale. Cependant, Michael D. Jones et ses collègues affirment qu'à peine un tiers des articles qui s'en réclament utilisent le MSA de manière « rigoureuse¹ » ; avis que partage Paul Cairney².

1. Michael D. Jones *et al.*, « A River Runs Trough it : A Multiple Stream Meta-Review », *Policy Studies Journal*, 44 (1), 2016, p. 13-36.

2. P. Cairney, « Three Habits of Successful Policy Entrepreneurs... », art. cité.

En ce qui nous concerne, nous n'avions pas l'ambition de travailler nos cas à travers l'approche du MSA, mais bel et bien d'axer notre recherche sur l'articulation entre entrepreneur et transfert.

Considérant avec D. P. Dolowitz, R. Plugaru et S. Saurugger que « les acteurs rendent les transferts possibles ¹ », nous avons analysé en perspective comparée le rôle joué par ces « acteurs du changement » dans les processus décisionnels ayant abouti ou non à la mise en œuvre des politiques d'inclusion digitale inspirées du projet OLPC dans quatre pays d'Amérique latine. Notre étude a pris comme variable indépendante le résultat de l'action publique et non le processus. Ce faisant, nous avons contribué à une analyse assez originale du point de vue académique, dans la mesure où nous avons traité de concert des programmes qui ont fonctionné et d'autres pas ². Concrètement, il s'est en effet agi d'expliquer l'institutionnalisation des plans Ceibal en Uruguay et CI en Argentine et l'abandon des projets OLPC au Paraguay et UCPN au Pérou en fonction de l'engagement différencié des entrepreneurs politiques dans le processus décisionnel de ces différents programmes. D'après la typologie que nous avons établie, l'investissement politique et l'inscription institutionnelle de ces entrepreneurs politiques ont révélé, toutes choses égales par ailleurs, avoir joué un rôle effectivement déterminant. Toutefois, les recherches devront être poursuivies pour affiner ce modèle ou l'infirmier sur la base d'études empiriques nouvelles.

Quoi qu'il en soit, notre réflexion vient conforter les conclusions de plusieurs travaux récents, dont nous retiendrons trois leçons. D'une part, il apparaît stimulant sur le plan heuristique de considérer l'entrepreneur politique comme un acteur qui ne se réduit pas à cette seule identité, mais qui peut en recouvrir également une seconde. Ainsi que l'appréhendent Hongmei Lu et ses collègues, celui-ci peut se voir aussi confier le rôle de « metteur en œuvre de politique » (*policy implementer*) ³. Or cette « identité duale » qui serait gage de succès politique se retrouve précisément dans la figure du *factotum* associée à notre modèle. D'autre part, et comme nous y invitent Caner Bakir et Darryl Jarvis ⁴, il convient de ne pas oublier le contexte institutionnel dans lequel (ou en marge duquel) les entrepreneurs politiques interagissent. Pour citer D. Stone, « sans le soutien de l'iceberg organisationnel, la pure persévérance aboutit à leur *burn-out* et à une mise à l'agenda limitée ⁵ ». En l'espèce, le *promoteur* peut d'autant moins rivaliser avec l'inscription institutionnelle dont jouit le *factotum* que plus son intégration bureaucratique est faible, plus sa motivation s'avère fragile sur le long terme ⁶. Enfin, il ne faut pas omettre de considérer la variable temporelle. Car, comme l'atteste le travail de D. P. Dolowitz, R. Plugaru et S. Saurugger, il apparaît également que plus long est l'investissement des entrepreneurs politiques, plus profond est le changement ⁷. Cette hypothèse se confirme également dans notre étude. De fait, alors que les processus de *policy design* préalable à la mise en œuvre des plans Ceibal en Uruguay et CI en

1. D. P. Dolowitz, R. Plugaru, S. Saurugger, « The Process of Transfer... », art. cité, p. 4.

2. Comme nous l'avons souligné en introduction, les études qui portent sur les succès des entrepreneurs politiques sont très nombreuses et celles sur leurs échecs beaucoup plus rares. Pour une réflexion approfondie sur ces derniers cas, voir Diane Stone, « The Transfer of Policy Failure : Bricolage, Experimentalism and Translation », *Policy & Politics*, 45 (1), 2017, p. 1-16.

3. Hongmei Lu et al., « Can The Dual Identity of Policy Entrepreneur and Policy Implementer Promote Successful Policy Adoption ? Vertical Greening Policymaking in Shanghai, China », *Journal of Asian Public Policy*, 13 (1), 2020, p. 113-128.

4. Caner Bakir, Darryl S. L. Jarvis, « Contextualising The Context in Policy Entrepreneurship and Institutional Change », *Policy and Society*, 36 (4), 2017, p. 465-478.

5. D. Stone, « Transnational Policy Entrepreneurs and The Cultivation of Influence... », art. cité, p. 1134.

6. V. Hopkins, « Institutions, Incentives, and Policy Entrepreneurship », art. cité.

7. D. P. Dolowitz, R. Plugaru, S. Saurugger, « The Process of Transfer... », art. cité.

Argentine se sont étalés respectivement sur plus de deux ans (janvier 2005-avril 2007) et sur presque six ans (juillet 2005-février 2011), l'élaboration du projet UCPN au Pérou par des *opérateurs* peu compétents s'est conclue en tout juste treize à quatorze mois¹.

Pour conclure, signalons qu'il peut être opportun de séparer analytiquement la mise à l'agenda de la prise de décision en admettant que l'entrepreneur politique n'est pas nécessairement le même acteur d'une étape à l'autre². Sous cet angle, et si nous acceptons l'idée que « l'entreprenariat politique » se donne autant à voir comme un processus que comme une fonction³, il faut accepter que notre typologie puisse être un modèle dynamique. Pour résumer, en fonction du contexte (spatial, politique, institutionnel ou temporel), un même entrepreneur politique pourra tour à tour emprunter au *factotum*, à l'*opérateur*, au *promoteur* ou au simple *aiguilleur*.

Damien Larrouqué

Damien Larrouqué est post-doctorant à l'Institut des affaires publiques de l'université du Chili (projet Fondecyt n° 3190155) et membre de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC-CERI-Sciences Po). Ses recherches portent sur les transformations de l'État, de l'action publique et l'évolution des partis politiques en Amérique du Sud. En 2019, il a coordonné le numéro 90 de la revue *Cahiers des Amériques latines*, « Le Paraguay, 30 ans après Stroessner » et, dernièrement, le dossier spécial intitulé « Le Chili s'est réveillé... et après ? », publié dans la revue électronique *IdeAs. Idées d'Amérique*, 15, 2020 (INAP-Universidad de Chile, Santa Lucía 240, Santiago Centro, Chili, <damien.larrouque@sciencespo.fr>).

1. Voir D. Larrouqué, « Institucionalizar las políticas de inclusión digital... », art. cité.

2. Nicole Herweg et ses collègues distinguent ici le *policy entrepreneur* du *political entrepreneur* : voir Reimit Zohlnhöfer, N. Herweg, Christian Huss, « Bringing Formal Political Institutions into The Multiple Streams Framework : An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis », *Journal of Comparative Policy Analysis. Research and Practice*, 18 (3), 2016, p. 243-256.

3. D. Stone, « Transnational Policy Entrepreneurs and The Cultivation of Influence... », art. cité, p. 1128.