

Rodica Plugaru

Doctorante Sciences Po Grenoble/PACTE

Transferts internationaux et changements institutionnels dans les anciens pays soviétiques: l'évolution des normes de construction d'hôpitaux en Ukraine et en Moldavie entre 1991 et 2011

**Groupe de recherche sur les Transferts, CERI,
Paris, le 29 avril 2013**

I. Discussion autour du texte :

- Simmons Beth A., Dobbin Frank, Garrett Geoffrey, “Introduction: the diffusion of liberalization”, in Simmons et al., *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

II. Présentation du cadre conceptuel de la recherche doctorale :

- Transferts internationaux et changements institutionnels au sein des anciens pays soviétiques : l'évolution des normes techniques de construction d'hôpitaux en Ukraine et en Moldavie (1991-2011)

I. Simmons Beth A., Dobbin Frank, Garrett Geoffrey : *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

- Ouvrage sur la diffusion du libéralisme politique et économique
- Questionnement du phénomène de diffusion
- Définition du processus
- Présentation détaillée de quatre mécanismes de diffusion : coercition, compétition, apprentissage et mimétisme

L'hypothèse de départ des études de la diffusion :

- Les décisions nationales ne sont pas prises uniquement selon des facteurs nationaux
- Les décisions au sein d'un pays sont prises en lien avec des décisions prises au sein d'autres pays (interdépendance)
- Objectifs des études de la diffusion :
 - 1) démontrer que les facteurs économiques et politiques nationaux ne suffisent pas à expliquer les décisions d'un gouvernement;
 - 2) montrer les mécanismes de diffusion à travers lesquels les facteurs internationaux ont été pris en compte

Diffusion : définition (Simmons et al., 2008)

- **La diffusion internationale de politiques a lieu lorsque les décisions d'un gouvernement d'un pays sont liées à des choix politiques effectués précédemment au sein d'un autre pays**
- Le lien entre les décisions politiques au sein d'un pays avec les décisions prises au sein d'un autre doit apparaître clairement, selon des règles coordonnées
- Les organisations internationales ou les acteurs privés et les organisations peuvent, parfois, servir d'intermédiaires

Le rôle des « transporteurs »/ « passeurs »

- Organisations internationales
 - Acteurs privés
 - Communautés épistémiques
 - Etats
- Diffusion de normes, idées, institutions, politiques

Mécanismes de la diffusion :

- Coercition
- Compétition
- Apprentissage
- Mimétisme

Coercition

- Mécanisme à travers lequel un acteur plus puissant exerce un pouvoir coercitif sur un acteur plus faible en lui imposant ses préférences (asymétrie de pouvoir entre les deux – impact sur décision niveau national)
- Acteurs potentiellement coercitifs : gouvernements, organisations internationales, acteurs non-gouvernementaux (ex. banques)
- Acteurs plus puissants agissent pour inciter les autres à entreprendre des changements politiques nationaux
- Peut être directe ou indirecte, nécessite une analyse fine qui démontre que la décision nationale a été prise sous l'influence d'un acteur extérieur
- Exemple : conditionnalité FMI, BM, UE; aide bilatérale EU

Compétition

- Mécanisme plus décentralisé que la coercition, prend essor dans le contexte d'une économie mondiale de plus en plus intégrée
- Appliqué surtout aux politiques économiques, car explique bien les choix des Etats en matière d'investissement, de réduction des coûts etc. afin de rester compétitifs
- Ex. : diffusion du libéralisme économique par compétition : un Etat est incité à libéraliser une fois que des acteurs extérieurs « clés » ont ouvert leurs marchés
- La diffusion par compétition suppose qu'un Etat prenne la décision de libéraliser un domaine d'action publique alors qu'il ne l'aurait pas fait selon des considérations d'ordre national (plus de protection, d'impôts, de régulation) ; cette décision doit être liée à des actions similaires d'un autre Etat avec qui il est en concurrence.

Apprentissage (engl. learning)

- La diffusion par apprentissage a lieu lorsqu'un Etat s'inspire de l'expérience d'autres Etats pour ses décisions nationales
- Divers moyens :
 - les décideurs peuvent changer leurs opinions et influencer l'action politique ;
 - socle de connaissances qui fait consensus à un moment donné parmi les «élites » et qui sert de guide au changement de politiques ;
 - étudier l'expérience d'autres Etats ayant adopté une politique donnée, plutôt que l'efficacité réelle de cette politique

Formes d'apprentissage

- **Apprentissage rationnel** : méthode Bayésienne, accumulation de connaissances confirmant une hypothèse (plus on a d'informations sur le succès d'une politique, plus on est tenté de l'adopter)

Ex. : politiques de privatisation de Margaret Thatcher au Royaume-Uni

- **Apprentissage sociologique** : l'information n'est pas accumulée par des processus rationnels, mais par des « canaux » privilégiant certaines sources plutôt que d'autres (les « raccourcis cognitifs »; le rôle des institutions internationales)

Apprentissage # compétition

- **Compétition** : un Etat adopte une politique expérimentée au sein d'un autre Etat parce qu'elle a des conséquences sur sa politique intérieure (ex. exclusion d'un marché)
- **Apprentissage** : un Etat adopte une politique expérimentée au sein d'un autre Etat, non pas pour mieux se positionner vis-à-vis de ce dernier (stratégie de concurrence), parce que cette expérience lui permet d'évaluer comment fonctionne cette politique

Mimétisme (engl. emulation)

- Lié au courant constructiviste : l'action sociale est interliée à la compréhension qu'ont les acteurs de cette dernière
- # apprentissage : les acteurs prennent des décisions sans connaître leur efficacité, pour des raisons essentiellement subjectives (supposition des effets d'une politique plutôt qu'évaluation rationnelle)
- # coercition : adoption volontaire d'une politique, par des décideurs convaincus de « faire de leur mieux » (ex. FMI impose sa conditionnalité, mais acteurs nationaux la souhaitent)
- Le pouvoir rhétorique incite l'application d'une politique expérimentée ailleurs et non pas la preuve de son efficacité

II. Les mécanismes de diffusion de Simmons et al. en tant qu'éléments conceptuels pour notre recherche doctorale

- Objectif : expliquer comment le cadre conceptuel du transfert a été appliqué à notre terrain de recherche
- 1) Le sujet de recherche : modernisation des hôpitaux par les acteurs internationaux en Ukraine et en Moldavie
- 2) Comment le concept de transfert et ses mécanismes ont permis de l'étudier

Sujet de thèse : Transferts internationaux et changements institutionnels dans les anciens pays soviétiques

- Question de recherche : comment les acteurs internationaux ont-ils participé à la modernisation des anciens pays soviétiques entre 1991 et 2011 ?

 - Hypothèses :
 - 1) De par un transfert d'expérience et de savoir-faire, les acteurs internationaux ont produit des transformations institutionnelles (politiques et instruments d'action publique)
 - 2) Les transferts internationaux ont produit des changements similaires au sein des deux pays, en raison de logiques institutionnelles similaires (héritées de la période soviétique)
-

Terrain d'étude :

- Choix pays : l'Ukraine et la Moldavie, non membres de l'UE, ouvrent la piste à de nombreux acteurs internationaux
- Cas d'étude : la construction d'hôpitaux, car modernisation du secteur depuis les années 2000, discours politique en faveur de l'intégration de standards internationaux, présence d'organisations internationales et d'entreprises étrangères
- Objectif : montrer les évolutions d'un domaine d'action publique et questionner le rôle des acteurs internationaux (actions concrètes, au delà des discours et financements)

Méthodologie et cadre de recherche :

- Thèse réalisée dans le cadre d'une convention CIFRE entre l'Institut d'études politiques de Grenoble, le laboratoire PACTE et le cabinet d'architecture Groupe-6
- Groupe-6 a servi de terrain de recherche principal : observation participante de trois ans (aux côtés d'architectes français et britanniques réalisant un hôpital en Ukraine)
- 93 entretiens semi-directifs avec des acteurs de la construction d'hôpitaux en France, Royaume-Uni, Ukraine et Moldavie
- Etudes de cas comparative : analyse approfondie de deux projets hospitaliers en Ukraine et en Moldavie

Le cadre conceptuel du transfert :

- **Définition du transfert** : le processus par lequel « les connaissances sur les politiques publiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées d'un système politique (présent ou passé) sont utilisées pour le développement de politiques, arrangements administratifs, institutions et idées d'un autre système politique » (Dolowitz et Marsh, 1996)
- Notion de transfert préférée à celle de la diffusion, car identifie de manière plus précise les émetteurs et les récepteurs du processus
- **Les travaux sur la diffusion de Simmons et al. complètent le cadre conceptuel de la thèse et permettent de :**
 - conceptualiser les différents mécanismes d'introduction de l'expérience internationale en Ukraine et en Moldavie
 - distinguer le caractère coercitif ou volontaire du transfert : la conditionnalité de la Banque mondiale était-elle souhaitée?
 - questionner les motivations des acteurs : pourquoi s'engagent-ils dans un transfert (calcul rationnel ou choix subjectifs) ?

Projets et acteurs étudiés :

Pays/type acteur	Ukraine	Moldavie
Projets hospitaliers :	Hôpital du Futur à Kiev (1 projet)	Hôpital de Chisinau Centres de santé (2 projets)
Acteurs nationaux : autorités publiques	Fondation Ukraine 3000, dirigée par l'épouse de l'ancien président Viktor Youshchenko Architecte local	Ministère de la santé Architecte local
Acteurs internationaux : Entreprises étrangères Organisations internationales	Architectes France, Ingénieurs Royaume-Uni	Ingénieurs Allemagne Banque mondiale
		19

Le cas des Centres de santé, Moldavie

- Projet organisé par le Ministère de la santé avec le concours de la Banque mondiale
- Financement de la modernisation de centres de santé (institutions médicales de type primaire)
- Le cahier des charges établi par la partie moldave permettait la modernisation d'environ 60 centres de santé
- Les estimations de la Banque mondiale prévoyaient plus de 100 centres
- La Banque mondiale fait intervenir des consultants internationaux en architecture et demande l'application des normes techniques de ces derniers
- Les normes techniques de l'étranger permettent la modernisation d'un plus grand nombre de centres de santé, car de dimensions plus réduites que celles prévues par les normes moldaves

Le cas de l'Hôpital de Kiev, Ukraine

- Projet réalisé avec le concours d'architectes étrangers
- Financements locaux
- Cahier des charges établi par les acteurs nationaux et internationaux
- Les architectes étrangers ont insisté sur l'intégration de leur expérience dans le projet : motivations économiques et attachement à leur modèle architectural
- Acteurs nationaux ont accepté l'expérience internationale lorsqu'ils avaient le soutien politique et la confiance de valider le projet auprès des autorités
- Les normes techniques représentent un enjeu financier pour les acteurs économiques internationaux : transfert par négociations, en absence de moyens coercitifs

Résultats de recherche :

- Résultat de recherche principal : montre un transfert de normes techniques de construction d'hôpitaux des acteurs internationaux vers l'Ukraine et la Moldavie
- Ces normes sont liées au savoir-faire des professionnels étrangers (architectes, ingénieurs et autres spécialistes du bâtiment) et s'expriment par des façons de faire, des représentations de la conception architecturale d'un hôpital, de son fonctionnement etc.
- Les acteurs internationaux empruntent des chemins différents pour mettre en œuvre leur expérience (coercition, négociation)

Mécanismes différents selon les acteurs :

- **En Moldavie :**

- Transfert par coercition, du fait de l'implication de la Banque mondiale
- pas d'évaluation des normes de l'étranger, accepté pour ne pas perdre les financements
- Cependant, opposition de certains acteurs locaux aux normes de leurs pays, car héritées de la période soviétique et obsolètes. Donc le transfert de normes de l'étranger constituait également un moyen d'apprendre les nouvelles évolutions de la construction d'hôpitaux.

- **En Ukraine :**

- Transfert par apprentissage et mimétisme, par les entreprises étrangères
- pas d'évaluation précise des solutions de l'étranger, acceptation pour « faire comme dans les pays occidentaux »

Conclusion :

- Le transfert d'expérience internationale dans la modernisation des hôpitaux en Ukraine et en Moldavie est un résultat commun aux deux pays
- Cependant, les mécanismes de sa mise en œuvre diffèrent selon la catégorie d'acteurs internationaux
- Ainsi, si les organisations internationales ont pu faire usage de la conditionnalité de leurs financements pour imposer des normes de construction d'hôpitaux des pays occidentaux, les entreprises d'architecture de l'étranger ont mis en place d'importants moyens de négociation pour pouvoir transmettre leur conception d'un hôpital
- La distinction conceptuelle entre les différents mécanismes – coercition, compétition, apprentissage et mimétisme – permet de caractériser de manière précise les moyens mis en œuvre par les acteurs nationaux et internationaux lors des phénomènes de transfert.