

**Transferts normatifs, politiques et institutionnels
en relations internationales et politique étrangère**

4 mars 2013

Discussion du texte : « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques :
un état de l'art » de Thierry Delpeuch

Présentation : Elsa Tulmets (CERI) « Mobiliser les concepts et méthodes des *policy transfer studies*
en relations internationales. Le cas des *soft norms* dans la politique extérieure de l'UE »

Présents : Sara Helman, Richard Balme, Catherine Spieser,
Gabiella Meloni, Ondřej Ditrych, Olympio Kyprianou-Perrimond

Compte-rendu réalisé par Olympio Kyprianou-Perrimond

Introduction d'Elsa Tulmets

La discussion et la présentation de la séance se sont concentrées surtout sur les concepts et les méthodes. Elsa Tulmets a présenté son projet de recherches actuel et des réflexions méthodologiques auxquelles celles-ci l'ont conduites. Ses recherches portent principalement sur la manière dont des normes qui ne sont pas codifiées circulent dans le voisinage européen.

**« L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art »
de Thierry Delpeuch, *Questions de recherche*, 27, 2008**

Ce texte a déjà été mentionné à plusieurs reprises lors des réunions précédentes. Il a l'avantage d'être très clair en proposant une typologie assez complète des différentes approches. Son plus grand mérite est de détailler en français l'apport des *policy transfer studies*, défendues depuis les années 1990 par Dolowitz & Marsh¹. Cette classification générale de Thierry Delpeuch a été abordée lors de la présentation du texte de Laurence Dumoulin & Sabine Saurugger.² Celles-ci avaient repris la typologie proposée dans l'état de l'art de Thierry Delpeuch en pointant les avantages et les inconvénients de chaque courant et l'approche critique qu'on peut avoir envers le concept de transfert.

Le concept de transfert a pour origine les approches américaines par les politiques publiques des années 1960 et 1970. Il s'est ensuite élargi aux approches sur l'innovation puis sur la circulation de l'innovation. Bien que le cadre d'origine soit celui de l'État-nation, il a gagné le champ des études sur l'eupéanisation. Ce qui d'ailleurs manque peut-être dans l'état de l'art très complet de Thierry Delpeuch c'est une différenciation entre les études qui font le choix d'une approche bottom-up et celles d'une approche top-down. Les études sur les normes européennes partent généralement de l'approche top-down. De même, il ne dit rien des approches idéaliste ou constructiviste quand il touche aux relations internationales.

Il développe l'approche structurale qui vient de la sociologie de Bourdieu et se concentre sur les champs au sein desquels les acteurs évoluent. L'accent mis sur cet aspect lui permet de s'interroger sur les interactions entre les acteurs et les phénomènes de circulation, et ce plutôt dans la perspective de flux que dans l'approche mécaniciste. S'il rejoint l'interrogation de Dolowitz & Marsh qui ont proposé d'autres classifications, Delpeuch opère lui un passage en revue précis des autres acteurs existants.

L'audience n'a pas fourni de critiques à l'article de Thierry Delpeuch puisque, d'avis général, il n'y a pas d'angles polémiques dans son état de l'art, très objectif. La seule controverse qui aurait pu néanmoins surgir dans un tel état de l'art a été formulée dans l'article de Dumoulin & Saurugger : c'est

¹ Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (1996) « [Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature](#) », *Political Studies*, 44 (2), pp. 343–357

² « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives » in *Critique internationale*, 2010, III, n° 48, pp. 9-24. Voir le compte-rendu de la 2^e séance de ce groupe de recherche pour une analyse de cet article.

celui des différences, selon les approches, du fonctionnement des acteurs (rationnels ou non). L'article de Thierry Delpuech n'est pas un texte à thèse, si ce n'est qu'il montre que les *policy transfer studies* sont un champ en voie d'unification théorique à travers notamment à l'interdisciplinarité. Si les approches constructiviste ou rationaliste constituent une différence que l'on peut dépasser, ce qui est le cas dans l'œuvre de Dumoulin & Saurugger, il aurait pu creuser un peu plus cette différence en recherchant un point de vue d'internationaliste. Il y a là moyens d'aller plus loin puisqu'en relations internationales, le débat sur la division entre rationalisme et constructivisme est encore très présent.

Toutefois, Thierry Delpuech aurait pu insister sur l'idée du pouvoir (dont la considération change selon l'approche constructiviste ou rationaliste), notamment les interactions et confrontations possibles entre acteurs. Une classification des acteurs selon leur importance et leur action aurait également été possible. Enfin il est peut-être resté dans des approches trop centrées sur le domaine de politique publique. Bien qu'il s'intéresse rapidement à la mondialisation en parlant de l'accroissement de la concurrence internationale, ce sujet mérite d'être recherché, notamment dans le rôle des réseaux et peut-être dans les conflits entre les acteurs.

Discussions après la présentation de recherche d'Elsa Tulmets : « Mobiliser les concepts et méthodes des *policy transfer studies* en Relations Internationales : le cas des *soft-norms* dans la politique extérieure de l'UE. »

La problématique de la recherche d'Elsa Tulmets sur les *soft-norms* montre comment ces normes non-codifiées sont transmises dans le voisinage de l'Union Européenne. Elle prend comme cas d'étude la norme de « bonne gouvernance », mais il existe d'autres études sur ces normes, notamment la manière dont sont défendues la démocratie, l'état de droit ou le développement durable. Les travaux sur ces normes demandent à se développer s'agissant de la politique européenne de voisinage, notamment sur la diffusion de réformes et d'actions pour les mettre en place.

Le but du projet d'Elsa Tulmets est de **mobiliser les concepts** (transfert, transmission, diffusion, etc.) liées aux *policy transfer studies* les plus pertinents en fonction de l'objet d'étude. Elle présente ces concepts dans la première partie de sa présentation. La deuxième partie concerne le cadre théorique et analytique de sa recherche. La troisième, l'avancée de son étude empirique sur les *softs norms* dans le voisinage européen.

Afin de comprendre la manière dont elle mobilise les différents concepts, Elsa Tulmets est donc revenue sur les différentes classifications qui existent pour les *policy transfer studies*. et dans différentes disciplines comme l'histoire, le droit ou l'économie. Elle a élargi la typologie aux termes utilisés dans les relations internationales et à leur application possible dans cette discipline. Il s'agit ainsi d'élaborer une « **cartographie des concepts** » qui regroupent les notions de transferts utilisés dans plusieurs disciplines. Certains plus spécifiques et plus sophistiqués, comme ceux d'europanisation ou de gouvernance renvoient à plusieurs concepts. En les définissant, notamment dans le cadre d'une comparaison entre *policy transfer* et *policy diffusion*, Elsa Tulmets remarque qu'un même concept peut recouper différentes ontologies, la première approche est considérée comme rationnelle et propose un apprentissage mécaniciste tandis que la seconde approche propose une vision constructiviste et interpersonnelle de l'apprentissage.

Dans son approche analytique, Elsa Tulmets ne s'appuie pas seulement sur les travaux des relations internationales mais propose de sortir de l'approche mécaniciste de Dolowitz & Marsh et de **séquencer le processus itératif en différentes phases**. Elle en distingue 5, 2 sur l'émission, 2 sur le processus et une sur les résultats des transferts qui permet un retour vers la première phase. Cette approche présente l'avantage de pouvoir analyser les interactions entre les acteurs de ces différentes phases et les dynamiques qui caractérisent ces différentes phases.

Les différents débats centraux entre approche réaliste, libérale ou constructiviste en relations internationales, le débat sur le pouvoir ou le débat sur l'ontologie, ont occulté celui sur l'intentionnalité des acteurs, qui n'a pas beaucoup été traitée. La cascade des normes qui s'écoule d'un acteur A vers à un acteur B est certes traitée sous le prisme du rôle des acteurs internationaux mais plus rarement sous celui des conflits ou des interactions entre ces acteurs qui nous permettrait de comprendre plus finement les logiques qui sous-tendent les transferts.

Le lien entre relations internationales et les *policy transfer studies* permet ainsi de comprendre non seulement les différents acteurs et leurs rôles mais également leurs objets (ressources, finances et bien d'échanges, idées et normes,...). En croisant les deux débats qui animent ces champs, c'est-à-

dire le débat ontologique (sur le pouvoir et la nature du pouvoir) et le débat sur l'intentionnalité des acteurs, elle propose de comprendre les transferts et les concepts afférents sur deux échelles croisées. Ceci la conduit à considérer le système qu'elle étudie comme une **hétérarchie**, c'est-à-dire où les acteurs se répartissent en différents pôles qui ont chacun leurs logiques propres. Passer par une compréhension en système hétérarchique permet d'adapter le point de focalisation aux méthodes et mécanismes des transferts.

C'est ce qu'elle tente de mettre en place dans son étude sur les transferts de *soft norms* qui prend pour cas la norme de bonne gouvernance dans la Politique européenne de voisinage (PEV). Elle apparaît d'abord dans l'agenda de l'élargissement puis elle est revenue dans le débat sur la politique extérieure européenne.

Les questions sur la notion de *soft norm* ont tourné autour de ce **qualificatif de soft**. Du moment qu'une norme est considérée comme une norme, comment peut-elle être considérée comme *soft* ? Elsa Tulmets justifie l'utilisation de ce qualificatif pour les normes qui ne font pas partie de l'acquis communautaire et dit l'avoir emprunté aux juristes qui font la différence entre des normes dures et des normes molles. Cela veut-il pourtant dire qu'elles ont une application molle ? Il faut pour cela s'intéresser à des politiques publiques en particulier. On part du préjugé que les normes dures ont fonctionné, ce n'est pas le cas. Les normes molles sont elles plus facilement réinterprétées. Elles ne correspondent donc pas un modèle européen, mais sont mises en œuvre à l'échelle nationale ou par réseaux d'acteurs. Dans le même temps, il existe un consensus européens sur ces normes mais pas forcément de transcriptions européennes à leur sujet. L'assistance conclut sur cette question méthodologique, le qualificatif de *soft* pourrait être considéré sous l'angle des instruments et non pas uniquement de la nature de ces normes.

Malgré un *Livre blanc sur la gouvernance européenne* en 2000³, il n'existe pas de texte précis sur la bonne gouvernance et par exemple ni le FMI ni la Banque mondiale n'ont la même conception. Il ressort des documents européens que la définition de la bonne gouvernance fait référence à son aspect participatif et son pluralisme au niveau institutionnel ; selon cette définition la bonne gouvernance est donc la gouvernance d'une démocratie qui fonctionne mieux et agit sur renforcement des institutions. Ces aspects d'*institution building* et de participation sont les points d'ancrage à partir desquels elle a lancé ses recherches.

Celles-ci l'ont amenée à formuler **trois hypothèses** sur cette *soft norm*, la première sur son émission, la seconde sur son processus, la troisième sur sa mise en œuvre.

Elsa Tulmets s'intéresse dans un premier temps à l'**émission**, à la manière dont la norme de « bonne gouvernance » est interprétée par différents Etats de l'UE, « anciens » (France, Allemagne) et « nouveaux » (Estonie, République tchèque, Pologne) afin de mettre en valeur l'existence de différentes traditions nationales.

Son hypothèse sur le **processus** interroge l'interprétation de la bonne gouvernance dans les négociations avec les pays voisins (Ukraine, Moldavie, Géorgie).

La troisième hypothèse, sur la **mise en œuvre**, prend pour objet les transferts concrets et échecs dans le voisinage, à partir du DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*) avec l'Ukraine, la Moldavie, ou la Géorgie ou du programme du CIB (*Comprehensive Institution Building*). Ses recherches portent surtout des modèles institutionnels et des pratiques non-codifiés. La mise en œuvre des *soft norms*, telles que conçues par l'UE, peut parfois entrer en concurrence avec des normes internationales. Les participants concluent que ces hypothèses permettent de complexifier de manière intéressante un modèle pour l'interaction des normes mais doivent continuer à se nourrir des débats dans les autres disciplines.

Deux questions ont été ensuite posées sur ce modèle proposé. La première demandait s'il ne fallait pas encore plus séquencer les différentes phases pour pouvoir se poser des questions précises. La seconde, s'il fallait spécifier pour chaque phase une approche particulière. Elsa Tulmets pense que chaque phase peut nécessiter l'utilisation d'une approche différente, par exemple sur celle sur la mise en œuvre qui est plus instrumentale que les autres, mais il ne faut pas les restreindre. On doit les séparer pour les définir mais on ne peut pas les séparer dans leur mouvement général.

Sur l'hypothèse de l'émission, les critiques sur l'approfondissement des mécanismes de l'information et les **concurrences ou compétitions** qui peuvent exister non seulement avec les normes dures mais aussi entre les différentes institutions par exemple l'OCDE et l'Union européenne.

³ Commission des Communautés européennes, *Livre blanc sur la gouvernance européenne* [COM(2001) 428 final], 2001

Ondřej Ditrych a rajouté une remarque sur le cas spécifique de la République tchèque : il faut certes relier ces normes à l'image qu'elle tente de projeter, mais aussi à la convergence voulue par l'agenda néo-conservateur. La diplomatie ne prend plus seulement comme norme l'état de droit mais aussi la démocratie, ce qui ne fut pas sans créer des tensions au sein de ministère des Affaires Etrangères, entre les départements. Cette narration hégémonique et sa reproduction ne font pas complètement consensus. Elsa Tulmets a rajouté que cela constituerait un intéressant point de comparaison avec la diplomatie polonaise.

L'absence de consensus a fait rappeler qu'un point intéressant d'étude serait l'**effet de plainte** à la suite de chaque norme. Cette étude devrait définir les acteurs selon qu'il s'en plaignent ou non et les normes qui regroupent le plus de plaintes. Une analyse comparée plus fine pourrait également être effectuée entre les normes qui existent aux États-Unis ou dans l'Union Européenne et dont on ne se plaint pas, ou dont on se plaint différemment.

Plus généralement, l'Union Européenne ne devrait plus monopoliser la recherche sur le pouvoir normatif qui devrait être étendue notamment par des **méthodes comparatistes** qui prendraient l'Asie ou l'Amérique du Sud comme autres référents. Dans ces zones, il est certes plus difficile de différencier des approches rationalistes ou constructiviste. Il est très difficile de prendre l'approche rationaliste parce qu'on voit beaucoup de divergence au sein de la zone mais parfois également au sein du pays. C'est par exemple le cas chinois, où les changements de pratiques sont profonds mais le langage utilisé entre les ministères reste le même. Cela pose la question de comprendre si l'on doit s'intéresser à ces changements en pratique, dans les discours ou dans l'identité.

Une autre suggestion avancée lors de la discussion est qu'il faudrait, dans ces recherches sur les *soft norms*, les **contextualiser plus politiquement** pour comprendre les différentes phases. Ces transferts sont là pour opérer de nouvelles configurations de pouvoir ; ces transferts sont politisés. Introduire les enjeux politiques aideraient à comprendre les instruments qui sont les plus déterminants dans cette politique.

Cependant si cet enjeu est vrai pour les normes de l'Europe ou pour celles de l'OMC, il est moins évident pour un autre domaine comme celui de la lutte contre le changement climatique. Les États dès lors se divisent en club autour de certaines normes, qui correspondent plus à ce que ces États ont à offrir qu'à des normes véritablement communes. Sur un autre cas, il est possible de s'apercevoir entre l'Ukraine et la Russie, comment les transferts, notamment celui de la compétitivité, change encore selon ce que les pays ont à offrir. Le retour d'un contexte politique se ferait en analysant, à une autre échelle, l'éclatement de l'institutionnel qui rend plus complexe la description du processus. La **question de l'offre** se trouve réduite quand il y a aussi le prestige et la volonté d'atteindre certains standards derrière le transfert. C'est par exemple le cas de l'entrée d'Israël dans l'OCDE, où rien ne compensait les conditions demandées par cette dernière.

La mise en œuvre est-elle plus simple à exposer ? La libéralisation du marché est plus facile à mettre en œuvre que la démocratie. Il faut différencier le gouvernement de l'économie et celui de la politique et qui ne le sont pas toujours dans les discours. La **question de la rhétorique** complique : les *soft norms* ne sont pas complètement déconnectées mais pas toujours liées. Elsa Tulmets a par exemple trouvé dans un même document les deux normes de bonne gouvernance et transparence citées mais dont les définitions n'étaient pas fixes. Cela dépend donc encore du contexte national et constitue un contre-exemple à l'hypothèse de pays qui seraient des laboratoires de normes. À ce sujet, l'initiation de l'action constitue un autre débat intéressant, entre celui qui veut introduire la norme et celui qui cherche à obtenir la norme et Elsa Tulmets nous rappelle le cas des pays candidats qui essaient aussi d'influencer l'agenda de l'Union. Finalement, la définition des normes et celle de leur mise en œuvre restent des questions difficiles où se superposent différents niveaux possibles de compréhension. Le problème reste le degré de complexification que l'on souhaite atteindre dans les modèles analytiques.