

## **Congrès AFSP Aix 2015**

### **ST44 - Modèles et instruments d'administration publique en Europe : l'Union européenne au prisme des phénomènes de circulation internationales**

**Laure Delcour**

**Fondation Maison des Sciences de l'Homme**

**ldelcour@msh-paris.fr**

#### **La mise en pratique des modèles de réformes de l'administration publique**

##### **dans la politique de voisinage:**

##### **experts et usage de l'expertise aux frontières de l'Union européenne**

Créée en 2004, la Politique européenne de Voisinage (PEV) renforce la diffusion des normes et modèles institutionnels promus par l'Union européenne (UE) vers les pays post-soviétiques et du sud de la Méditerranée. Dans l'espace post-soviétique, elle prolonge, tout en l'élargissant et l'approfondissant, le processus de transmission amorcé dans les années 1990 avec l'octroi d'une assistance technique appuyant les transformations politiques et économiques (Delcour, 2001) et la conclusion d'accords de Partenariat et de coopération (Raux & Korovkine, 1999; Hillion, 1998). La négociation d'accords d'association et d'accords de libre-échange complets et approfondis, dans le cadre du Partenariat oriental qui complète depuis 2009 la politique de voisinage pour six pays post-soviétiques<sup>1</sup>, amplifie les pressions à l'adaptation exercées par l'Union européenne. La diffusion des règles, préconisations et pratiques de l'Union européenne dans le cadre de la politique de voisinage et plus encore du Partenariat oriental suppose en effet, de la part des pays partenaires, un travail considérable de mise en réforme, d'adoption et d'application de dispositifs législatifs, enfin de transformations de pratiques (Korosteleva, Naturski, & Simão, 2014).

Pourtant, en dépit de l'utilisation renforcée de la conditionnalité dans le Partenariat oriental et du caractère désormais juridiquement contraignant de l'adoption d'une grande partie de l'acquis communautaire (Delcour, 2013), les travaux récents soulignent les résistances à l'adoption des règles européennes dans les pays post-soviétiques (Langbein & Wolczuk, 2012) (Langbein, 2013; Ademmer & Börzel, 2013) et l'existence de phénomènes de traduction et de réappropriation des normes promues par l'UE (Delcour, 2013; Buzogány, 2013). La mise au jour de tensions, de ruptures et de réaménagements dans l'adoption des modèles européens invite à porter une attention accrue aux acteurs, institutions et réseaux impliqués dans les réformes de l'administration publique. Une approche par les acteurs

---

<sup>1</sup> Le Partenariat oriental s'adresse à l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Toutefois, les négociations pour des accords de libre-échange complet et approfondi n'ont été conduites qu'avec quatre de ces pays (Arménie, Géorgie, Moldavie et Ukraine).

permet en effet de saisir la manière dont différents groupes d'acteurs investissent le processus de mise en réformes et font usage des modèles d'administration publique dans le champ national.

Notre travail entend contribuer à la réflexion sur la circulation des modèles de réformes de l'administration publique dans le voisinage de l'Union européenne en proposant une approche par les acteurs qui, dans le contexte de réception, participent aux processus de construction, de transmission et d'échange des savoirs et pratiques diffusés par l'Union européenne. C'est en particulier la production de l'expertise et ses usages que nous nous proposons d'interroger. Qui sont les acteurs qui endossent le rôle d'experts dans la politique de voisinage ? Quels sont leurs stratégies et modes de légitimation ? Quels usages font-ils de leur savoir ? Leurs interactions donnent-elles lieu à des jeux de concurrence ou d'alliances ?

Notre réflexion s'appuie sur un travail de terrain dans l'espace post-soviétique depuis la fin des années 1990, portant d'abord sur la formulation de préconisations et l'octroi d'une assistance technique européenne appuyant les transformations politiques et économiques en Russie<sup>2</sup>; puis sur les réformes de l'administration publique promues par l'Union européenne dans le cadre de la politique européenne de voisinage dans les quatre pays ayant conduit des négociations pour des accords de libre-échange complets et approfondis (Arménie, Géorgie, Moldavie et Ukraine).

Dans un premier temps, notre communication reviendra sur les débats scientifiques suscités par la circulation des modèles d'administration publique dans le voisinage de l'Union européenne. Ceux-ci s'articulent autour des effets des processus de transferts, alors que l'étude des acteurs impliqués dans ces processus est moins bien documentée. La communication s'attachera ensuite à retracer, dans une perspective diachronique, les transformations de l'expertise européenne dans l'espace post-soviétique, en mettant au jour l'évolution des savoirs mobilisés et des processus de production de l'expertise. Elle analysera la fabrique d'une expertise en matière d'administration publique dans les pays partenaires de la politique de voisinage, en centrant l'attention sur les interactions à l'œuvre et les logiques de circulation des modèles de réformes. Enfin, la communication étudiera la constitution de réseaux de *think-tanks* et d'organisations non-gouvernementales et l'émergence de ces acteurs comme « agents de transferts » dans la politique de voisinage.

### ***1. Une sociologie des acteurs pour mieux penser la circulation des modèles d'administration publique dans le voisinage de l'Union européenne***

Depuis sa création en 2004, la Politique européenne de Voisinage a nourri une abondante littérature scientifique. Celle-ci a cependant été longtemps dominée par une focalisation de l'analyse sur le côté européen de la politique, souvent fondée sur une comparaison avec la politique de l'élargissement. Les premiers travaux sur la politique de voisinage ont ainsi souligné l'adaptation « mécanique » (Kelley, 2006, p. 32) par les institutions européennes de la boîte à outils du processus d'élargissement, alors même que la perspective d'adhésion est absente de la politique de voisinage. D'autres travaux, se réclamant notamment de l'approche de la « gouvernance extérieure », ont proposé une vision mécaniciste du processus de

---

<sup>2</sup> Si la Russie ne fait pas partie de la politique européenne de voisinage, elle faisait l'objet, jusqu'au début des années 2000, des mêmes politiques, instruments et modes d'action européens que les autres pays de l'espace post-soviétique (Delcour, 2011a). Ce travail sera donc mobilisé pour permettre d'appréhender, dans une perspective diachronique, les transformations de l'expertise mobilisée par l'Union européenne pour appuyer la mise en pratique des réformes.

transfert, fondée sur le postulat selon lequel la politique de voisinage est avant tout « la projection extérieure de solutions intérieures » (Lavenex, 2004, p. 695). Ainsi, dans une perspective institutionnaliste, le degré de codification des règles européennes détermine l'efficacité de la gouvernance extérieure de l'Union européenne, alors que les structures internes de gouvernance façonnent les modes de gouvernance extérieure (Lavenex & Schimmelfennig, 2009, p. 809).

En proposant une analyse linéaire du processus de transfert dans le voisinage, ces travaux font apparaître deux points aveugles. D'une part, ils postulent l'existence d'une source unique de production des modèles d'administration publique dans le cadre de la politique de voisinage. Or, les normes et modèles diffusés dans le cadre de la politique de voisinage ne sont pas toujours celles de l'Union européenne, mais aussi, par exemple, celles d'organisations internationales (Barbé, Costa, Herranz, Johansson-Nogués, Naturski, & Sabote, 2009). De la même façon, l'émission même de la politique engage des acteurs très divers (États membres de l'Union, cabinets de conseil, organisations non-gouvernementales, *think-tanks* (Tulmets, 2014, p. 10)) dont les savoirs, les conceptions, les stratégies peuvent différer. D'autre part, ces travaux appréhendent la réception comme un processus à la fois homogène (les différences notées dans l'adoption des normes tenant, selon cette approche, aux différences dans le degré de codification des règles européennes) et univoque. Ces travaux, en effet, reposent sur le postulat d'une adoption mécanique des modèles européens, en raison de la relation asymétrique entre l'Union européenne et ses voisins. Or, la réception des normes est, dans le cadre de la politique de voisinage, un processus complexe et pluriel, qui donne lieu à de multiples interprétations, traductions et réappropriations dans les contextes d'accueil. Fondées sur des enquêtes de terrain faisant défaut aux travaux initiaux, les recherches les plus récentes mettent au jour l'inertie des administrations locales (Langbein, 2014), la résistance des élites politiques aux modèles promus par l'UE (Ademmer & Börzel, 2013) (Delcour, 2013), l'adoption sélective des normes européennes (Langbein & Wolczuk, 2012; Buzogány, 2013), ou même leur adoption systématique dans des pays pourtant présentés comme réticents au modèle européen (Delcour & Wolczuk, 2015a).

Les recherches conduites sur la réception des modèles européens dans le voisinage doivent pourtant être complétés par une analyse des configurations d'acteurs impliqués dans la mise en pratique des réformes. Si certains travaux (Langbein & Wolczuk, 2012) (Langbein, 2013) ont mis au jour le rôle de facilitateur ou au contraire de point de veto joué par certains acteurs (en particulier les oligarques), cet axe de recherche est encore peu documenté. Or, les recherches conduites sur l'élargissement de l'Union européenne ont montré la variété des acteurs impliqués dans le processus de pré-adhésion (Dakowska & Neumayer, 2005; Visier, 2009; Hadjiisky, 2008) et de leurs interactions. À son tour, la mise en œuvre de la politique de voisinage fait intervenir, dans le contexte de réception, de nombreux acteurs – consultants, experts de l'Union européenne, de ses États membres et des organisations internationales, acteurs infra-nationaux (institutionnels ou non : agents gouvernementaux, entreprises, oligarques), et transnationaux (réseaux d'organisations non-gouvernementales et de *think-tanks*).

Notre travail complète les recherches sur la réception de la politique de voisinage en proposant une sociologie contextualisée de l'expertise. Notre communication s'attache à repérer les logiques qui sous-tendent la fabrique et la circulation de l'expertise dans la politique de voisinage et à mettre au jour les lieux et modes des interactions entre les « experts » et les autres acteurs impliqués dans la mise en pratique des réformes. Elle a pour but de mieux comprendre comment les configurations d'acteurs, dans le contexte de

réception, contribuent à façonner le processus de mise en pratique des réformes de l'administration publique.

## ***2. Les transformations de l'expertise européenne dans l'espace post-soviétique : de la transmission à la médiation***

Tant les modes de production de l'expertise que les savoirs mobilisés par l'Union européenne pour promouvoir les réformes de l'administration publique dans l'espace post-soviétique se sont profondément transformés au cours de deux dernières décennies. Au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, les experts mobilisés par l'UE sont avant tout des consultants, qui disposent le plus fréquemment (mais pas nécessairement) d'une expérience préalable de conduite des réformes dans l'administration publique (Delcour, 2001). Le critère essentiel de sélection des experts est alors leur expérience de transmission des modèles européens dans d'autres pays dits en développement ou en transition. Les trajectoires individuelles étudiées en Russie à la fin des années 1990 témoignent en outre du peu d'attention portée aux problématiques locales et aux constellations d'acteurs dans le contexte d'accueil (Delcour, 2001). Un expert est alors défini (avant tout par la Commission européenne) comme un professionnel qui dispose d'un savoir technique et des compétences à transmettre (*transfer of know-how*) – quel que soit le contexte dans lequel il l'a acquis et/ou transmis.

La création de la politique de voisinage constitue un premier glissement dans le profil des experts européens. La PEV renforce en effet la diffusion des normes et modèles institutionnels promus par l'UE, en proposant une harmonisation des cadres législatifs des pays voisins avec l'acquis communautaire et l'adoption de pratiques inspirées de celles existant au sein de l'Union. Pour appuyer la mise en pratique des réformes, l'Union européenne introduit alors dans le voisinage des instruments inspirés de la politique d'élargissement, comme Twinning et TAIEX (Tulmets, 2005). Quelle que soit leur forme (détachement d'experts, séminaires, visites d'études...), ces nouveaux outils conduisent à privilégier une expertise issue de l'administration des États membres de l'Union.

L'adaptation à la politique de voisinage de mécanismes d'assistance conçus dans d'autres cadres et la création d'instruments spécifiques dans le cadre du Partenariat oriental marquent un second tournant dans la fabrique et la mobilisation de l'expertise. Celui-ci, en renforçant singulièrement le poids des institutions des pays partenaires dans la conduite des réformes, aboutit à limiter le rôle de l'expertise européenne dans la diffusion des modèles d'administration publique. Ainsi, l'appui budgétaire, qui consiste à injecter des ressources supplémentaires au budget national moyennant des réformes sectorielles discutées dans le cadre d'un dialogue entre l'UE et les autorités nationales, constitue désormais la majeure partie de l'assistance européenne aux pays voisins<sup>3</sup>. S'ils sont maintenus, les projets de jumelage et les projets TAIEX sont inclus dans un instrument créé spécifiquement pour la politique de voisinage, le *Comprehensive Institution-Building Programme*. Celui-ci a pour objectif d'accompagner les négociations des accords d'association et de libre-échange complet et approfondi et leur mise en œuvre. C'est donc dans le cadre d'un plan de réforme des institutions jugées fondamentales pour la mise en place des accords que sont conduites les actions de jumelages. Ce plan est préparé par les gouvernements nationaux, qui identifient les

---

<sup>3</sup> Il représente par exemple 70% des fonds alloués à l'Ukraine entre 2011 et 2013 (Commission européenne, 2010).

objectifs, les activités, mais aussi l'expertise à mobiliser pour appuyer sa mise en œuvre<sup>4</sup>. D'après les entretiens réalisés tant dans les pays du Partenariat oriental qu'à la Commission européenne<sup>5</sup>, les administrations locales privilégient la conjugaison de savoirs techniques et de mise en pratique des réformes de l'administration et d'une expérience des transformations dans un contexte post-communiste. Ainsi, si la France et l'Allemagne restent les pays les plus sélectionnés pour mettre en œuvre les jumelages dans le voisinage, elles le font de plus en plus en coopération avec un partenaire « junior » issu des administrations des États membres d'Europe centrale. Les exemples de telles coopérations abondent dans les pays du Partenariat oriental : l'ENA a par exemple été le pilote, en partenariat avec l'École d'Administration polonaise (*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej*, KSAP) du jumelage de réforme de la fonction publique en Ukraine ; de la même façon, l'adoption des réformes en matière de sécurité alimentaire en Arménie a été préparée par un jumelage alliant les expériences néerlandaise et lettone.

L'expertise européenne est également mobilisée dans le cadre d'instruments spécifiques créés à la demande des gouvernements de deux pays partenaires, l'Arménie et la Moldavie. Dans les deux pays, l'Union européenne a déployé des groupes d'experts européens placés sous le contrôle conjoint des autorités locales et des délégations de l'Union européenne (*European Union High Level Policy Mission to the Republic of Moldova* ; *EU Advisory Group to the Republic of Armenia*). Les trajectoires individuelles de ces experts témoignent d'une spécialisation pointue dans les thématiques-clés des relations avec l'Union européenne (par exemple, la concurrence, les douanes, les standards de sécurité alimentaire dans le cadre des négociations pour les accords de libre-échange complet et approfondi ; la réforme de la justice, les migrations dans le cadre des négociations pour la libéralisation des visas). Cependant, cette spécialisation n'a pas été seulement acquise dans des administrations des États membres, mais également dans le cadre d'organisations internationales (en particulier l'Organisation des Nations-Unies, qui gère les deux missions d'experts). En Arménie et en Moldavie, les experts sont détachés pour une période de deux à quatre ans et basés dans le ministère correspondant à leur spécialisation professionnelle. Ils ont pour mission de partager les expériences de l'Union européenne en matière de réforme d'administration publique. Néanmoins, les entretiens réalisés tant à Erevan qu'à Chişinău montrent que les autorités moldaves et arméniennes font un usage différent (souvent plus large) de leur expertise<sup>6</sup>. Les experts jouent un rôle politique et technique en appuyant la définition des réformes dans les domaines-clés des relations avec l'Union européenne. Souvent, cet appui prend la forme d'un accompagnement ('*tutoring*', '*coaching*') qui ne vise pas tant à partager des normes européennes que des pratiques de mise en réforme (par exemple, la rédaction de documents stratégiques et de plans d'action). Évoluant à un niveau politique plus élevé que les conseillers résidents des jumelages, les experts jouent également un rôle de courtier entre les différentes institutions des pays partenaires (contribuant parfois à construire des compromis entre les acteurs locaux) et les délégations de l'Union européenne. Les entretiens montrent en particulier qu'ils se font, auprès de ces dernières, les courroies de transmission des difficultés rencontrées par les administrations locales dans l'adoption des normes et modèles européens.

---

<sup>4</sup> Entretiens conduits au ministère de l'Intégration euro-atlantique à Tbilissi, Géorgie (novembre 2011 ; juin 2012 ; mars 2013 ; novembre 2014).

<sup>5</sup> Entretiens conduits en Arménie, Géorgie, Moldavie, Ukraine entre 2011 et 2014 ; entretiens à la Commission européenne, DG DEVCO, 2012-2013.

<sup>6</sup> Entretiens avec des experts de l'*EU Advisory Group to the Republic of Armenia*, Erevan, novembre 2011 et février 2014 ; avec des experts de l'*European Union High Level Policy Mission to the Republic of Moldova*, Chişinău, mai 2012 et mai 2014.

Ainsi, tant la production que les usages de l'expertise européenne ont considérablement évolué au cours des deux dernières décennies, y compris depuis la création de la politique de voisinage. Initialement cantonnée à la transmission de savoirs et savoir-faire techniques (sur la « transition » au lendemain de l'effondrement de l'URSS, sur l'adoption de l'acquis avec l'introduction des jumelages et actions TAIEX), l'expertise est davantage envisagée comme une médiation dans la définition de solutions d'action publique, visant à rendre ces dernières acceptables par les acteurs locaux (Robert, 2003; Dumoulin, Labranche, Robert, & Warin, 2005). Elle est aussi davantage contextualisée ; avec les savoirs professionnels, l'expérience dans la région ou le pays sont devenus des critères-clés de sélection des experts, alors que les administrations des pays partenaires participent désormais à la définition et au pilotage de l'expertise.

### *3. Fabrique d'une expertise publique locale et circulation des expériences de réformes dans le voisinage*

La complexité croissante de la politique de voisinage (avec, notamment, les négociations pour des accords d'association et de libre-échange complet et approfondi), la pénétration des préconisations européennes dans le champ politique et administratif national, enfin la multiplication des lieux de socialisation ont conduit à l'émergence d'une expertise locale en matière d'administration publique. Au fil des années, les fonctionnaires et membres des administrations qui ont participé à la mise en pratique des réformes ont construit une expertise fondée en grande partie sur des savoirs utilisés par l'Union européenne dans la transmission de ses préconisations. Ainsi, la connaissance des politiques européennes, mais aussi la maîtrise de la langue anglaise (encore rare dans l'espace post-soviétique) et des méthodes de gestion publique apparaissent comme des ressources pour les fonctionnaires des pays du Partenariat oriental. Ces connaissances sont acquises au fil de leur pratique professionnelle (par exemple dans les échanges avec les experts européens détachés dans le cadre de jumelages ou de mission de conseils, dans les négociations avec les délégations de l'Union ou avec Bruxelles), mais aussi à l'occasion de séminaires de formation souvent financés par l'UE.

L'usage de cette expertise reste pourtant façonné par les contraintes des administrations publiques dans les États post-soviétiques. Souvent, celles-ci ne permettent pas la réalisation d'une carrière professionnelle, en raison de la faiblesse des rémunérations, du manque de transparence tant dans les parcours que dans les pratiques professionnelles, des interférences politiques et de la corruption. Les rotations de personnel sont donc fréquentes et participent, pour les fonctionnaires, de la construction d'une expertise. Ainsi, les trajectoires individuelles montrent qu'une première expérience en matière européenne dans un ministère ou une institution publique permettant l'acquisition de savoirs de base en matière européenne ou linguistique, est souvent suivie d'une seconde expérience de spécialisation, au cours de laquelle se construit une expertise technique. Souvent, cette seconde expérience a lieu dans des organisations internationales, dont l'activité dans les pays du Partenariat oriental est de plus en plus étroitement liée à celle de l'Union européenne. Les parcours d'une spécialiste ukrainienne des questions de sécurité alimentaire et d'une experte moldave des migrations reflètent ces étapes. Après avoir travaillé quatre ans au Parlement ukrainien en matière de politiques européennes, l'experte ukrainienne a rejoint l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture où elle a acquis une première expérience en matière de standards sanitaires, développée ensuite au sein du groupe Banque mondiale à Kiev. La spécialiste moldave a longtemps travaillé au ministère des Affaires étrangères (en charge, en

Moldavie, du processus de libéralisation des visas avec l'Union européenne) avant de rejoindre une organisation internationale spécialisée dans les migrations.

Ces trajectoires mettent également au jour les interactions complexes entre administrations locales, organisations internationales et Union européenne. Pour beaucoup, ces interactions sont guidées par des logiques de coopération. Au cours des cinq dernières années en particulier, les politiques de l'Union et ses préconisations en matière de réformes administratives (bien que souvent inspirées par d'autres acteurs) se sont imposées comme des points de référence incontournables pour les organisations internationales sur le terrain. Les interactions sont alors fondées sur l'échange d'informations et l'appui conjoint, par l'intermédiaire d'experts locaux qui jouent alors un rôle de passeurs, à la mise en réformes par les administrations nationales. Mais d'autres interactions reflètent davantage des logiques de concurrence. Pour certains experts des pays du Partenariat oriental, l'appartenance à une organisation internationale est d'abord une source de légitimité et une ressource vis-à-vis de leur propre gouvernement. Par l'invocation d'un savoir technique, mais aussi de la conditionnalité de l'Union européenne et des organisations internationales, leur discours témoigne d'une distanciation vis-à-vis des autorités nationales, et parfois d'une mise en accusation. C'est le cas notamment lorsque les gouvernements des pays partenaires sont réticents à adopter les modèles et préconisations techniques promus par l'UE et les organisations internationales.

Au-delà des trajectoires individuelles, l'émergence d'une expertise locale prend également la forme d'une circulation des solutions d'action publique entre pays du Partenariat oriental. Les administrations nationales qui se perçoivent ou sont perçues comme les plus avancées dans l'adoption des réformes s'engagent de plus en plus dans des activités de partage de leur expérience. La Géorgie est le pays qui a poussé le plus loin ces activités, notamment en matière de lutte contre la corruption. Les réformes engagées par le président Saakachvili, au milieu des années 2000, pour éliminer la corruption dans les administrations ont fait l'objet d'une construction narrative de promotion (« *marketing* ») de l'expérience géorgienne par les autorités nationales (Di Pippo, 2014). Ce récit a été largement repris par les organisations internationales, notamment la Banque Mondiale, et l'Union européenne. Les enceintes multilatérales du Partenariat oriental ont émergé comme les lieux privilégiés de ce partage d'expérience. Ainsi, l'administration géorgienne a-t-elle organisé un séminaire sur l'expérience de lutte contre la corruption dans le cadre du panel du Partenariat oriental sur la réforme de l'administration publique, qui réunit des fonctionnaires des États membres de l'UE et des pays partenaires. Plus récemment, l'exportation du « savoir-faire » géorgien est devenue particulièrement visible en Ukraine, où l'ancien président Saakachvili a été nommé président du conseil consultatif pour les réformes par le président ukrainien Porochenko<sup>7</sup>. Cette diffusion d'une expérience présentée comme un savoir-faire des anciennes autorités géorgiennes a cependant donné lieu à des tensions entre l'Ukraine et les autorités géorgiennes actuelles<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Trois autres anciens ministres ou hauts fonctionnaires sous la présidence de Mikheil Saakachvili ont été nommés à des postes de ministres ou vice-ministres (en matière de santé, intérieur et justice) dans le gouvernement ukrainien, se voyant octroyer la nationalité ukrainienne pour pouvoir occuper leurs fonctions. Plusieurs autres anciens ministres ou responsables gouvernementaux (par exemple l'ancien ministre de la Justice Zourab Adeïchvili) occupent des postes d'experts auprès des autorités ukrainiennes, notamment en matière de lutte contre la corruption.

<sup>8</sup> Celles-ci ont demandé l'extradition de plusieurs des conseillers géorgiens actifs en Ukraine (dont l'ancien président Saakachvili), qui font l'objet d'un mandat d'arrêt dans leur pays.

L'émergence d'une expertise locale et la circulation des solutions d'action publique entre les pays du Partenariat oriental procède donc à la fois de trajectoires individuelles et de construction de récits politiques. L'analyse de cette expertise met au jour des jeux d'acteurs complexes, dans lesquels les modèles européens sont souvent utilisés comme des ressources cognitives ou politiques par les individus ou les groupes impliqués dans la mise en réformes.

#### **4. Réseaux de think-tanks et organisations non gouvernementales : courtiers, aiguillons et cerbères de la politique de voisinage**

Les réseaux d'experts issus de *think-tanks* et d'organisations non gouvernementales tiennent dans le Partenariat oriental lancé en 2009 une place « d'agents de transferts » (Stone, 2004) jusqu'alors peu notable dans la Politique européenne de voisinage. Cette section s'attache à étudier les répertoires d'action des deux principaux réseaux d'experts du Partenariat oriental, dont les membres et les activités sont étroitement imbriqués : le Forum de la Société civile et l'*Open Society Foundation*, en particulier le réseau PASOS qui en émane.

Le positionnement nouveau des réseaux de la « société civile » comme agents de transfert dans la politique de voisinage tient d'abord à leur institutionnalisation et au rôle joué par l'Union européenne dans ce processus. Le Partenariat oriental lancé en 2009 prévoit ainsi, dans le cadre de ses activités multilatérales, la création d'un Forum de la société civile, dont les objectifs sont la promotion des contacts entre organisations de l'Union européenne et des pays partenaires et le renforcement du dialogue avec les autorités des pays partenaires (Commission européenne, 2008, p. 13). Les institutions européennes ont également procuré les ressources financières initiales nécessaires à la mise en place du Forum<sup>9</sup>, et elles continuent de financer en partie ses activités (au côté de gouvernements des pays membres de l'UE ou du Partenariat oriental, et de réseaux de *think-tanks* comme PASOS). Lors de la mise en place des nouvelles structures du Partenariat oriental, le Service européen d'Action extérieure et la Commission européenne ont également appuyé et facilité l'inclusion du Forum de la société civile dans les plates-formes thématiques de dialogue impliquant les gouvernements des pays partenaires, en dépit des réticences exprimées par plusieurs d'entre eux<sup>10</sup>.

Depuis sa création, le Forum de la société civile a participé de manière très active à la diffusion des normes et modèles européens, en jouant sur trois registres : la production d'information, la mise en réseau et les activités de persuasion et de plaidoyer (*lobbying* et *advocacy*).

Les organisations membres du Forum<sup>11</sup> (*think-tanks*, organisations non-gouvernementales) sont tout d'abord engagées dans des activités de production d'information sur le Partenariat oriental et les politiques européennes à destination des organisations non gouvernementales de la région. Situés à l'interface entre l'espace européen et l'espace national, elles jouent ainsi un rôle de courtier dans la diffusion des normes européennes, en produisant des documents d'information sur des politiques spécifiques ou en organisation des séminaires de discussion et d'information destinés à des organisations et groupes professionnels des pays partenaires

---

<sup>9</sup> Entretien avec un membre du Comité directeur du Forum de la société civile, Bruxelles, juillet 2011.

<sup>10</sup> Entretien, Service européen d'Action extérieure, Bruxelles, juillet 2011.

<sup>11</sup> Le Forum de la Société civile réunit environ deux cents organisations non gouvernementales, soit environ vingt-cinq par pays partenaire et une soixantaine originaires de l'Union européenne. Données pour 2010 (Kaca, Kucharczyk, & Łada, 2011)



(ainsi les associations d'agriculteurs ou d'industriels). Pour ce faire, elles s'appuient sur leurs savoirs sur les politiques européennes, acquis lors d'études à l'étranger ou de participations dans des projets de coopération et d'assistance financés par l'UE. Ce rôle d'intermédiaire joue toutefois dans les deux sens. Ainsi, les organisations membres du Forum de la société civile s'appuient-elles sur leur connaissance fine des problématiques locales pour produire des documents d'analyse sur les enjeux soulevés par l'adoption des modèles européens dans les domaines-clés de la politique de voisinage. La participation aux plates-formes thématiques (facilitée par les institutions européennes) est une ressource importante pour le Forum, dans la mesure où elle lui permet de disséminer ses analyses et de les discuter avec des représentants gouvernementaux, qu'ils soient originaires de l'Union européenne ou des pays du Partenariat oriental.

La mise en réseau constitue un aspect fondamental des activités du Forum (Delcour, 2011). Il s'agit là du cœur même de sa mission. Le développement de liens entre organisations non-gouvernementales européennes et post-soviétiques est conçu comme un moyen d'acquisition de nouveaux savoirs et savoir-faire (par l'échange d'expérience), d'accès à des sources de financement et de renforcement de la visibilité des membres. Les principes d'organisation du Forum visent à maximiser le nombre d'institutions participantes. Ainsi la composition des membres du Forum - en particulier au niveau du Comité directeur - est-elle soumise au principe de rotation. Tout en garantissant le renouvellement et l'ouverture à de nouvelles organisations, ce principe implique un travail d'appui aux nouveaux membres et conduit, parfois, à évincer du Forum les organisations les plus actives (Kaca, Kucharczyk, & Łada, 2011, p. 4). Surtout, la participation aux activités du Forum (et plus encore l'obtention d'un rôle-clé, par exemple membre du comité directeur ou coordinateur d'une plate-forme nationale) reste subordonnée à la possession de savoirs dont peu d'experts disposent encore dans l'espace post-soviétique, notamment la maîtrise de l'anglais.

Enfin, le Forum de la société civile conduit des activités de plaidoyer et de persuasion visant à promouvoir l'adoption des normes européennes, notamment en matière de démocratie et « bonne gouvernance ». Tant les plates-formes nationales que le Forum dans son ensemble ont adopté des résolutions dénonçant les atteintes aux droits de l'homme, les conflits (ainsi en Ukraine orientale) ou les décisions des autorités des pays partenaires affectant l'intégration avec l'Union européenne (par exemple la décision du président arménien de rejoindre l'Union économique eurasiatique pilotée par la Russie (Eastern Partnership Civil Society Forum, 2013; Armenian Platform, Eastern Partnership Civil Society Forum, 2013)). Le Forum publie également des préconisations à l'intention des ministres des Affaires étrangères ou des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne et des pays du Partenariat oriental. L'analyse de ces préconisations montre une attention portée au renforcement du dialogue entre organisations non gouvernementales et autorités des pays du Partenariat oriental, à la facilitation de la mobilité, aux conséquences sociales de l'adoption des normes et modèles européens, enfin à la résolution des conflits régionaux (Eastern Partnership Civil Society Conference, 2015). Le répertoire d'action des membres du Forum ne se limite pas au registre déclaratoire, mais inclut également des actions symboliques prolongeant les déclarations, comme la signature par des activistes de la « société civile » ukrainienne d'un « accord d'association » avec l'Union européenne lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius, quelques jours après l'annonce par le président Ianoukovitch de sa décision de ne pas signer cet accord (Ukrainian National Platform Annual Report, 2014) ; ou encore la « demande », formulée par des membres géorgiens, moldaves et ukrainiens du Forum, d'une adhésion de leur pays à l'Union européenne lors du sommet du Partenariat oriental à Riga, en mai 2015. L'organisation de « conférences de la société civile » en marge des sommets du Partenariat oriental fournit ainsi un cadre au Forum pour interagir avec les représentants de l'Union

européenne et des pays partenaires (présents au plus niveau lors des sommets) et faire part de leurs attentes et des recommandations préparées en vue de ces rendez-vous.

Cependant, c'est précisément dans ses activités de persuasion que le Forum de la société civile est le plus contraint. Les déclarations et actions du Forum s'adressent essentiellement aux institutions européennes, souvent utilisées comme un intermédiaire pour exercer une pression sur les autorités des pays partenaires. Ainsi le Forum a-t-il demandé à la Haute Représentante pour les Affaires étrangères de l'UE, au Commissaire responsable de la politique de voisinage et au président du Parlement européen de faire pression sur le président azerbaïdjanais pour qu'il renonce à un amendement législatif contraignant l'activité des organisations non-gouvernementales (Eastern Partnership Civil Society Forum, 2014). Cette déclaration du Forum (comme beaucoup de ses déclarations politiques, qu'elles émanent de plates-formes nationales ou du Forum dans son ensemble) est restée sans effets. Le positionnement du Forum (favorable à une intégration poussée avec l'Union européenne, critique vis-à-vis des gouvernements les plus autoritaires) va à l'encontre tant de la prudence de l'Union européenne que de la mise sous tutelle des organisations non gouvernementales dans certains pays du Partenariat oriental, par exemple l'Azerbaïdjan. Néanmoins, il est intéressant de noter que ces activités de plaidoyer, bien que dépourvues d'impact, ne conduisent pas à la marginalisation du Forum dans le Partenariat oriental. Bien au contraire, elles participent d'une stratégie fondée sur une quête constante de visibilité à l'interface des champs européen et national. L'interaction régulière entre les membres du Forum de la société civile et les institutions, les décideurs et les fonctionnaires de l'Union européenne produit une légitimation croisée. Pour les organisations non gouvernementales, elle est source de légitimité vis-à-vis des gouvernements nationaux. Pour les institutions européennes, cette interaction est conduite au nom des « valeurs » de l'UE et justifie la capacité de l'Union à les promouvoir dans son voisinage (Füle, 2013).

Fortement impliqué dans le Forum de la société civile, le réseau PASOS mobilise pourtant des répertoires d'action différents. Fondée en 2004, PASOS est une association enregistrée en République tchèque, réunissant aujourd'hui une quarantaine d'instituts de recherches et de *think-tanks* dans vingt-cinq pays d'Europe de l'est et d'ex-URSS. À l'origine financé principalement par l'*Open Society Foundation* dont il est une émanation, PASOS a diversifié ses sources de financement, qui comprennent aujourd'hui la Commission européenne (à hauteur de 77% du budget total du réseau en 2013), la *National Endowment for Democracy* des États-Unis et le Fonds pour la démocratie des Nations-Unies.

PASOS se décrit comme « une initiative pour renforcer les *think-tanks* indépendants afin de s'assurer que les leçons de la transition soient comprises, partagées et appliquées » (PASOS, 2010, p. 1). Ce discours reflète une vision normative et téléologique de la « transition », où le rapprochement avec l'Union européenne est considéré comme l'étape à la fois ultime et inéluctable du processus de transformations. Pourtant, l'intégration européenne ne constitue qu'un des objectifs de l'activité du réseau, qui s'attache essentiellement à promouvoir la démocratie, la « bonne gouvernance » et l'environnement durable en renforçant l'expertise et la visibilité de ses membres et leur insertion dans des réseaux internationaux (PASOS, 2010, pp. 5-6). Mais avec le lancement du Partenariat oriental et la négociation, dans quatre pays post-soviétiques, d'accords d'association et de libre-échange complet et approfondi, l'appui à l'adoption des modèles de réforme promus par l'Union européenne est devenu l'activité centrale des membres de PASOS.

Dans ce cadre, le réseau a mis en place (en y associant le Forum de la Société civile et l'*Open Society Foundation*) des instruments nouveaux dans le contexte du voisinage, à savoir la production d'index pilotant le progrès des pays partenaires en matière de réformes de l'administration publique et d'adoption des modèles européens. Fondés sur l'expertise thématique ou géographique des membres de PASOS, ces index sont conçus comme des outils de suivi et d'alerte destinés à la fois aux institutions européennes et aux gouvernements nationaux. Depuis 2012, l'Index sur l'intégration européenne (*European Integration Index*) propose ainsi une analyse comparative détaillée, fondée sur des questionnaires préparés et analysés par les membres de PASOS. D'autres index, produits par des *think-tanks* non membres de PASOS, ont également vu le jour sur des thématiques spécifiques, à l'instar de l'index sur la libéralisation des visas piloté par la Fondation Batory. Ces index participent de stratégies d'information et de persuasion visant avant tout les institutions européennes. L'Index pour l'intégration européenne se présente ainsi comme un « outil de suivi destiné à assister les institutions européennes dans l'application du principe « *more for more* », annoncé par l'UE en mai 2011<sup>12</sup> » (International Renaissance Foundation, 2011). Il s'attache d'abord à produire des données sur les réformes entreprises par chaque pays dans les secteurs-clés des relations avec l'UE. La définition de concepts spécifiques pour l'exercice (ainsi les « *linkages* » appréciant l'évolution des interdépendances entre l'UE et les pays du Partenariat oriental), le codage des données comme la réalisation d'enquêtes fondées sur des questionnaires sont destinés à conférer à l'Index une légitimité scientifique qui fait défaut aux rapports de suivi de l'Union européenne. Publiés chaque année sur le modèle de la politique d'élargissement, ces rapports sont en effet rédigés en partie sur la base de sources externes. L'ambition de l'Index de l'intégration européenne est donc de compléter l'information mise à disposition de l'UE. Mais cette ambition est étroitement liée à une entreprise de persuasion et de plaidoyer. Les auteurs de l'Index sur l'intégration européenne tentent, par un procédé de « *naming and shaming* » de sensibiliser les institutions européennes aux résistances de certains gouvernements du Partenariat oriental à l'adoption des modèles européens. Il faut ici souligner le rôle-clé, dans la création et la préparation de l'Index, de l'*International Renaissance Foundation*, *think-tank* ukrainien affilié à PASOS. Pour la Fondation, l'approche comparative entre les pays du Partenariat oriental devait permettre de mettre au jour les blocages des réformes en Ukraine depuis l'arrivée de Viktor Ianoukovitch à la présidence et d'alerter l'Union européenne, qui considérait alors encore l'Ukraine comme le pays le plus avancé du Partenariat oriental<sup>13</sup>. L'Index pour la libéralisation des visas poursuit une logique similaire de plaidoyer : en mettant l'accent sur les progrès de plusieurs pays (Géorgie, Ukraine) dans les réformes demandées par l'Union européenne, il poursuit une entreprise de persuasion visant à convaincre les acteurs européens réticents à lever l'obligation de visas Schengen que les conditions techniques posées par l'UE sont bien remplies.

Ce passage en revue des activités d'expertise des *think-tank* et des organisations non-gouvernementales met au jour leurs positionnements multiples, à l'interface des champs national et européen et à l'intersection de plusieurs réseaux interconnectés. Le développement d'une expertise en matière européenne et l'insertion dans des réseaux transnationaux sont utilisés comme des ressources par ces acteurs pour augmenter leur visibilité ou réduire les contraintes auxquelles ils font face dans le champ national.

---

<sup>12</sup> Forgé par l'Union européenne au lendemain des bouleversements politiques dans les pays du sud de la Méditerranée, ce principe conditionne l'octroi de l'aide européenne aux progrès des réformes dans les pays partenaires, notamment en matière de démocratie. (Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Commission européenne, 2011)

<sup>13</sup> Participation de l'auteur, en tant qu'observateur extérieur, à la première réunion de préparation de l'Index pour l'intégration européenne, Bruxelles, octobre 2011.

\*\*\*

Cette analyse préliminaire des acteurs impliqués dans la production et la circulation d'une expertise en administration publique a permis de mettre au jour la diversité de l'expertise dans le voisinage oriental de l'Union européenne, son caractère polysémique et polycentrique.

L'expertise est à la fois un phénomène institutionnalisé (notamment dans le cadre des structures multilatérales du Partenariat oriental) et informel. Ses modes de production se sont profondément transformés. Du côté de l'émission, elle s'apparente désormais à un accompagnement et une médiation davantage qu'à de la transmission. Du côté de la réception, elle mobilise des savoirs et des expériences en profonde transformation. Surtout, elle fait intervenir des jeux d'acteurs qui brouillent les frontières entre émission et réception des solutions d'action publique. L'attention portée aux acteurs permet donc d'enrichir la compréhension de la circulation des modèles d'administration publique aux frontières de l'Union européenne.

L'évolution même de la politique de voisinage, sa complexification avec l'agrégation continue de nouveaux instruments, la densification des interactions mais aussi les bouleversements macro-contextuels (avec, en particulier, le déploiement par la Russie d'un modèle de réformes visant à concurrencer de celui de l'UE) invitent à une analyse plus poussée sur les dynamiques à l'œuvre dans la production de l'expertise et son usage dans l'espace post-soviétique.

## Travaux cités

- Ademmer, E., & Börzel, T. (2013). Migration, Energy and Good Governance in the EU's Eastern Neighbourhood. *Europe-Asia Studies*, 65(4), pp. 591-608.
- Armenian Platform, Eastern Partnership Civil Society Forum. (2013). *Statement of the EaP Civil Society Forum's Armenian Platform*. Consulté le 12 mai 2015, sur [http://eap-csf.eu/assets/files/Articles/CSFANP\\_Statement\\_EaP\\_17.09.2013Eng.doc%20\(4\)\(1\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/Articles/CSFANP_Statement_EaP_17.09.2013Eng.doc%20(4)(1).pdf)
- Barbé, E., Costa, O., Herranz, A., Johansson-Nogués, E., Natorski, M., & Sabiote, M. (2009). Drawing the Neighbours Closer...to What ? Explaining Emerging Patterns of Policy Convergence between the EU and its Neighbours. *Cooperation and Conflict*, 44(4), pp. 378-399.
- Buzogány, A. (2013). Selective Adoption of EU Environmental Norms in Ukraine: Convergence à la Carte. *Europe-Asia Studies*, 65(4), pp. 609-630.
- Commission européenne. (2008). *Eastern Partnership*. Communication au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles.
- Commission européenne. (2010). National Indicative Programme Ukraine 2011-2013. Bruxelles.
- Dakowska, D., & Neumayer, L. (2005). Repenser l'impact de l'adhésion. *Politique européenne*, 15(1), pp. 5-27.
- Delcour, L. (2001). *La politique de l'Union européenne en Russie. De l'assistance au partenariat?* Paris: L'Harmattan.
- Delcour, L. (2011a). *Shaping the post-Soviet Space? EU Policies and Approaches to Region-Building*. Farnham: Ashgate.
- Delcour, L. (2011b). *The Institutional Functioning of the Eastern Partnership*.
- Delcour, L. (2013). Meandering Europeanisation. EU Policy Instruments and Policy Convergence in Georgia under the Eastern Partnership. *East European Politics*, 29(3), pp. 344-357.
- Delcour, L., & Wolczuk, K. (2015a). The EU's Unexpected 'Ideal Neighbour'? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation. *Journal of European Integration*, 37(4), pp. 491-507.
- Di Puppò, L. (2014). The construction of success in anti-corruption activity in Georgia. *East European Politics*, 30(1), 105-122.
- Dumoulin, L., Labranche, S., Robert, C., & Warin, P. (2005). *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

- Eastern Partnership Civil Society Conference. (2015). *Recommendations from the Eastern Partnership Civil Society Conference*. Consulté le 22 mai 2015, sur [https://eu2015.lv/images/Kalendars/MFA/Recomendations\\_Riga.pdf](https://eu2015.lv/images/Kalendars/MFA/Recomendations_Riga.pdf)
- Eastern Partnership Civil Society Forum. (2013). *Resolution of the Eastern Partnership Civil Society Forum on supporting integration of EaP countries into European Union rather than Customs Union*. Consulté le 12 mai 2015, sur Eastern Partnership Civil Society Forum: <http://eap-csf.eu/en/news-events/news/resolution-of-the-eastern-partnership-civil-society-forum-on-supporting-integration-of-eap-countries-into-european-union-rather-than-customs-union/>
- Eastern Partnership Civil Society Forum. (2014). *Statement of Eastern Partnership Civil Society Forum on NGO law amendments in Azerbaijan*. Consulté le 5 mai 2015, sur [http://eap-csf.eu/assets/files/EAPCSF\\_statement\\_NGO-legislation-azerbaijan-31jan2014.pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/EAPCSF_statement_NGO-legislation-azerbaijan-31jan2014.pdf)
- Füle, Š. (2013). *Civil Society at the Heart of the Eastern Partnership*. Consulté le 16 mai 2015, sur Europa: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-779\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-779_en.htm)
- Hadjiisky, M. (2008). De la mobilisation citoyenne à la délégation partisane. L'émergence du Parti civique démocratique (ODS) en République tchèque. *Transitions*, XLVIII(1), pp. 57-84.
- Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Commission européenne. (2011). *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la politique de voisinage*. Bruxelles.
- Hillion, C. (1998, 3). 'Partnership and cooperation agreements between the EU and the Newly Independent States of the ex-Soviet Union. *European Foreign Affairs Review*, pp. 399-415.
- International Renaissance Foundation. (2011). *European Integration Index for Eastern Partnership Countries*. Kiev.
- Kaca, E., Kucharczyk, J., & Łada, A. (2011). *The Eastern Partnership Civil Society Forum and How to Improve it*. Varsovie: Institute for Public Affairs.
- Kelley, J. (2006). New Wine in Old Wineskins: Policy Adaptation in the European Neighborhood Policy. *Journal of Common Market Studies*, 44(1), pp. 29-55.
- Korosteleva, E., Naturski, M., & Simão, L. (dir). (2014). *The European Neighbourhood Policy in the Eastern Region: The Practices Perspective*. London: Routledge.
- Langbein, J. (2013). Unpacking the Russian and EU Impact on Policy Change in the Eastern Neighbourhood: The Case of Ukraine's Telecommunications and Food Safety. *Europe-Asia Studies*, 65(4), pp. 631-657.
- Langbein, J. (2014). European Union Governance towards the Eastern Neighbourhood: Transcending or Redrawing Europe's East-West Divide? *Journal of Common Market Studies*, 52(1), pp. 157-174.
- Langbein, J., & Wolczuk, K. (2012). Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: Evidence from Ukraine. *Journal of European Public Policy*, 19(6), pp. 863-881.

- Lavenex, S. (2004). EU external governance in Wider Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 680-700.
- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp. 791-812.
- PASOS. (2010). *Strategic Directions 2010-2014*. Prague.
- Raux, J., & Korovkine, V. (dir). (1999). *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*. Rebbes: Editions Apogées.
- Robert, C. (2003). Politique européenne. 11(3), pp. 57-78.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), pp. 545-566.
- Tulmets, E. (2005). New Modes of Governance in EU's External Relations: Explaining the Transfer of Ideas and Cooperation Methods from the Enlargement to the Neighbourhood policy. Dans Š. Liekis, *European Union and its New Neighbourhood: Different Countries, Common Interests* (pp. 26-52). Vilnius: Mykolas Romeris University.
- Tulmets, E. (2014). Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne. Pour une approche éclectique. *Politique européenne*, 46(4), pp. 8-32.
- Ukrainian National Platform Annual Report*. (2014). Consulté le 5 mai 2015, sur Eastern Partnership Civil Society Forum: [http://eap-csf.eu/assets/files/ukraine\\_annual-report-\(1\).pdf](http://eap-csf.eu/assets/files/ukraine_annual-report-(1).pdf)
- Visier, C. (2009). The Turkish interest groups in Brussels, in: S. Devaux, & I. Sudbery (dir.), *Europeanisation: Social actors and the Transfer of Models in EU-27* (pp. 95-114). CEFRES.