

TABLE RONDE N°5

RÉSONANCE ET DISSONANCE DANS LA GLOBALISATION DES NORMES

LES LEÇONS DE L'ÉCHEC DU PRINCIPE DE LIBERTÉ RELIGIEUSE

Grégoire Delhaye, Georgetown University, IEP d'Aix-en-Provence

COMMENT LES NORMES SE MONDIALISENT ?

Se poser la question de la mondialisation des normes c'est d'une certaine manière postuler la spécificité de l'échelle mondiale en ce qui concerne les normes et leur diffusion. La diffusion des idées, des normes n'intéresse en effet pas uniquement les Relations Internationales (RI) et, pour rester dans le domaine de la science politique, les approches cognitives en analyse des politiques publiques se penchent sur l'influence des idées, des normes, à l'intérieur des systèmes politiques étatiques. La réflexion qui va suivre est le produit de l'observation du lien entre le succès de promotion de la liberté religieuse aux Etats-Unis et son échec à l'échelle mondiale. Bien que centré sur l'échelle monde, elle cherche à décloisonner celle-ci en considérant la mondialisation des normes comme une échelle spécifique mais non fondamentalement différente de diffusion des normes. L'accent sera donc mis sur la similarité, l'universalité des processus de diffusion des normes mais aussi la spécificité de ses acteurs à l'échelle mondiale, la diffusion du principe de promotion de la liberté religieuse aux Etats-Unis et son échec à l'internationale servant d'illustration.

Qu'est ce qu'une norme ?

Définition

Dans la littérature sur les RI, une norme est généralement définie comme « *standard de comportement adéquat pour un type d'acteur spécifique* » (Finnemore and Sikkink 1998:891). En tant que « *standard* », la norme est clairement socialement construite et intersubjective, elle n'existe donc que parce qu'elle est partagée avec d'autres. La norme se différencie du principe, qui est lui d'ordre général, par son caractère concret. Elle a trait aux « *comportements* » réels et est, en quelque sorte, l'opérationnalisation d'un principe. Une autre dimension centrale de la norme est la notion d'adéquation, de bienséance (*oughtness*) dont vient la force contraignante de la norme. Quoi qu'il pense de la norme ou même qu'il s'y conforme ou pas, l'acteur sait ce qu'il devrait faire, connaît le comportement qui est attendu de lui. Finalement en ce qui concerne le type d'acteur dont il s'agit d'influencer le comportement, en RI, on considère généralement qu'il s'agit des états même si, j'y reviendrai, cela est souvent trop limitatif.

Différents types de normes

Dans la littérature sur les normes, la distinction est souvent faite entre deux types de normes. Les normes constitutives (*constitutive norms*) détermineraient les propriétés du système, ici international, en identifiant les acteurs, leurs intérêts et les normes régulatrices (*regulative norms*) qui contrôlent les comportements concrets des acteurs du système. Ainsi, non content de contraindre les actions des acteurs, les normes formeraient une structure normative qui façonne la compréhension de leur environnement, la formulation de leur intérêt. La encore la similitude avec la notion de référentiel en analyse des politiques publiques est frappante.

Différents type de mondialisation des normes

Une revue de la littérature sur les normes permet d'identifier deux idéaux de mondialisations des normes qui peuvent chacun être associé à une école des relations internationales. Chacun de ces idéaux type a sa pertinence et apporte à la compréhension de la mondialisation de certaine norme et donc des normes en général. Je laisse volontairement de côté la mondialisation spontanée qui n'est à mon avis pas pertinente. Certains théoriciens ont en effet suggéré l'existence de la génération spontanée de normes ou de régimes internationaux (Young cité par Klotz 1995). Cette hypothèse est sérieusement mise en doute par les travaux aussi bien d'inspiration réaliste, institutionnaliste ou constructiviste. Elle permet surtout de ne pas se poser sérieusement la question de l'apparition des normes et dès lors de les utiliser comme variables indépendantes et exogènes.

La mondialisation imposée

Des travaux en RI d'inspiration réaliste se sont penchés sur la question des normes en grande partie en réponse aux travaux non réalistes. La centralité des états comme acteurs et de la puissance comme variable déterminante de la configuration du système et des interactions internationales ne leur fait cependant considérer les normes que comme le reflet de la distribution de la puissance (*distribution of power*). Cette approche se retrouve chez certains théoriciens des régime internationaux pour qui une norme internationale est une norme imposée par une puissance hégémonique (*a hegemon*) ou est le fruit de l'interaction entre grandes puissances (sur ce point voir Klotz 1995:21). Bien qu'il n'en fassent pas un élément central de leur théorie des normes, les travaux non réalistes n'ignorent cependant pas les rapports de force sur la scène internationale et leur influence potentielle sur la diffusion des normes. Ainsi Florini remarque que « *les normes embrassées par les acteurs forts ont simplement beaucoup plus de chances de se reproduire à travers le plus grand nombre d'opportunités offertes aux états puissants de persuader les autres du bien fondé de leur point de vue* » (1996:375). Cette reconnaissance par des non-réalistes de l'importance des rapports de force internationaux sur la diffusion des normes conforte une conception de la norme internationale imposée comme idéal-type plutôt que comme modèle définitif.

La mondialisation à effet de levier

Dans un contexte international riche en structures formelles internationales, la mondialisation des normes semble ne pas pouvoir faire l'économie de ces tremplins que ceux-ci soient des ONG internationales ou des organisations multilatérales. Plusieurs auteurs se sont attachés à montrer le rôle facilitateur de ces structures dans la diffusion mondiale des normes (par exemple Passy 1999). Il existe cependant des normes qui se sont mondialisées sans qu'existe de telle plateforme, comme par exemple la campagne pour le droits de vote des femmes (Keck and Sikkink 1998:51 et suiv.).

Ce que Keck et Sikkink ont appelé la politique à effet de levier (*leveraged politics*) est également observable pour la mondialisation des normes. Ce passage avec effet multiplicateur par des plateformes internationales fait partie des modèles de processus de diffusion mondiale

des normes développés aussi bien par Passy que par Finnemore et Sikkink que je vais présenter un peu plus loin.

Les acteurs de la mondialisation des normes

Les entrepreneurs de normes

Passy développe un modèle de diffusion mondial des normes fondé sur la mobilisation de mouvements sociaux (Passy 1999). Les normes internationales ne sont cependant pas le produit des mobilisations des seuls mouvements sociaux. Elles peuvent être portées, promues par d'autres types d'acteurs. Le rôle des communautés épistémiques a ainsi été mis en lumière dans des domaines aussi divers que l'environnement (Haas 1989; Haas 1992), le droit maritime international (Valencia 2000), et le contrôle des armements (Adler 1992). Le rôle joué par des réseaux internationaux de revendications a également été dévoilé (Keck and Sikkink 1998), tout comme celui des multinationales (Risse-Kappen 1995) mais également des états comme les Etats-Unis de Roosevelt et son discours des quatre libertés (Sikkink 1993:146) ou des groupes d'états comme les pays scandinaves (Ingebritsen 2002).

Qu'est ce qu'un entrepreneur de norme ?

Le concept d'entrepreneur de normes (*norm entrepreneur*) déjà utilisé par d'autres (Florini 1996:375; Finnemore and Sikkink 1998:896; Ingebritsen 2002) permet d'englober tous ces acteurs en une seule catégorie plus générale et de monter en généralité. Par entrepreneurs de norme j'entendrai donc tout acteur quel qu'il soit - individu, entreprise, ONG, état, organisation multilatérale - qui promeut délibérément et activement la diffusion d'une ou de plusieurs normes.

Les motivations des entrepreneurs de normes

Si « *par définition, il n'existe pas de mauvaise norme du point de vue de ceux qui les promeuvent* » (Finnemore and Sikkink 1998:892), il faut cependant noter que le concept d'entrepreneur de norme ne présuppose en rien des motivations de ce dernier. Celui-ci peut agir aussi bien dans son propre intérêt que pour des raisons désintéressées ou même pour les deux à la fois. Je suis sur ce point en désaccord avec Finnemore et Sikkink qui considèrent que les normes n'émergent que par « *altruisme, empathie,, engagement idéaliste* » (idem :898) et je rejoins les conclusions de Krasner qui admet une multitude de motivations à la promotion des régimes internationaux et donc des normes qui les sous-tendent allant de l'idéalisme au pur intérêt (Krasner 1983)

L'inégalité entre entrepreneurs de normes

L'existence d'un entrepreneur promouvant une norme particulière ne présuppose en rien la mondialisation de celle-ci. La vision réaliste des normes comme simple reflet de la distribution de la puissance entre les états, bien qu'à mon avis extrêmement réductrice, insiste sur l'inégalité entre les acteurs, dans une perspective réaliste limitée aux états, et leur inégale capacité à promouvoir les normes. Ce point est également avancé par Florini (voir citation plus haut).

Mais cette perspective est cependant à relativiser à la lumière des travaux de Klotz sur les sanctions contre l'Apartheid sud-africain qui furent initiées par des états alors considérés comme faibles avant d'être embrassées par les grandes puissances (1995:7) et de Ingebritsen sur le rôle joué par les pays scandinaves dans l'émergence de plusieurs normes internationales (2002). La prise en compte du contexte dans lequel se diffuse les normes nous amène également à relativiser l'importance de la puissance des entrepreneurs, en effet dans le succès d'une diffusion mondiale « *l'entreprenariat de normes est nécessaire mais pas suffisant* » (Florini 1996:375). Un rapprochement plus large avec les réflexions en RI qui tentent d'étendre la compréhension de la notion de puissance notamment à travers sa composante « douce » (*soft power*) permettrait de rendre compte de phénomène, de diffusion de normes

notamment, qu'une conception réaliste classique de la puissance ne permet pas d'appréhender (Nye 1990).

La cible des entrepreneurs de normes

Les cibles directes

Comme nous l'avons vu précédemment, les normes ont à voir avec les comportements. Les entrepreneurs de normes cherchent à promouvoir ou à restreindre certains types de comportements. Se pose alors la question de savoir les comportements de quels acteurs il s'agit de changer : de la cible des entrepreneurs de norme. Dans certains cas, les entités dont il s'agit de changer ou de maintenir le comportement semble de nature unique. C'est le cas pour la norme du suffrage universel sans distinction de race ou de sexe par exemple. Les cibles qui viennent à l'esprit sont les états qui fixent les modalités de vote de leurs sujets. Le cas des cantons suisses au sujet du vote des femmes et des lois Jim Crows dans le sud des Etats-Unis devrait cependant nous faire réfléchir à des situation plus complexes ou différentes échelles entre en jeu.

Dans le domaine de la restriction du travail des enfants, la cible des promoteurs de la norme, ceux dont ils tentent de faire changer les comportements est multiple : il peut s'agir des familles qui font travailler leurs enfants, des entreprises qui emploient des enfants ou des états qui autorisent ou tolèrent le travail des enfants ou d'une combinaison de ceux-ci. Dans le domaine du respect du droit d'auteur, la cible des promoteurs de la norme peut être des utilisateurs finaux ou des entreprises qui enfreignent le droit d'auteur, des états qui tolèrent les atteintes au droit d'auteur, des entreprises fournissant des services utilisés pour enfreindre le droit d'auteur, des concepteurs de technologie permettant d'enfreindre le droit d'auteur. Dans le domaine du tri sélectif, la cible des entrepreneurs peut être aussi bien les individus pour les inciter à recycler, les entreprises pour les inciter à utiliser des matériaux recyclables, les collectivités territoriales pour qu'elles mettent en place le ramassage sélectif, les états pour qu'ils fournissent des avantages fiscaux à l'utilisation de matériaux recyclés et/ou mettent en place des infrastructures nationales de collecte sélective ...

Qu'il s'agisse de promouvoir une norme à l'échelle d'une ville, d'un état, d'une région du monde ou du monde entier, il existe en général différents acteurs dont les comportements peuvent être changés. Les travaux en RI en général et ceux sur les normes en particulier s'intéressent surtout aux états et depuis une trentaine d'années aux organisation internationales et transnationales reproduisant un cloisonnement entre scène internationale et scènes nationales voire même locales de plus en plus remis en question (Finnemore and Sikkink 1998:893).

Les cibles indirectes

Les entrepreneurs de normes peuvent également prendre pour cible d'autres acteurs non dans le but de changer leurs comportements mais de les convertir à leur cause et les faire devenir eux-mêmes des entrepreneurs de normes. Les cibles directes peuvent également devenir des cibles indirectes notamment une fois que la norme a été internalisé par l'acteur en question. Cette stratégie offre d'autant plus d'intérêt quand l'acteur ciblé pour une conversion est un acteur plus capable que l'entrepreneur initial de promouvoir la norme en question. Il s'agit alors là de ce que j'ai appelé précédemment de la diffusion de normes à effet de levier. Les organisations internationales sont dans cette perspective une cible indirecte de choix des entrepreneurs.

Le rôle des organisations multilatérales

Le rôle d'enseignant des normes

Les chercheurs se penchant sur la mondialisation des normes s'accordent pour dire que l'institutionnalisation au niveau international d'une norme au sein d'une organisation

multilatérale, que celle-ci ait été créée ou non à cet effet, facilite grandement la diffusion de la dite norme. Les organisations internationales jouent alors le rôle d'enseignant des normes (*teachers of norms*) selon l'expression de Finnemore (1993). Ce rôle est facilité par la capacité qu'ont les organisations multilatérales à entrer en contact avec de nombreux états, une capacité que Florini identifie chez les états puissants (1996:375) mais qui vaut également pour les organisations multilatérales. Celles-ci sont également les garantes de la légitimité des états tant vis à vis de leur population que des autres acteurs de la scène internationale (Claude cité par Finnemore and Sikkink 1998). C'est en raison de ces fortes capacités à influencer, à diffuser les normes que je qualifierai le rôle des organisations multilatérales dans ce cas de rôle de méta-entrepreneurs de normes.

Le rôle de d'entrepreneur de normes

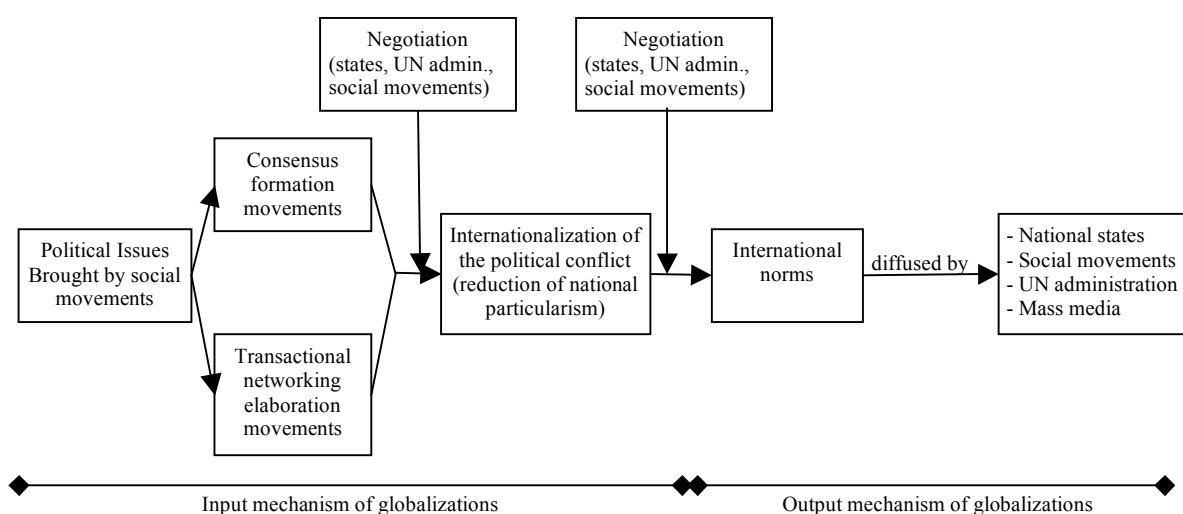
Loin de se contenter d'être une plateforme amplificatrice pour les entrepreneurs de normes, les organisations multilatérales peuvent également être au départ de campagnes visant à diffuser des normes et donc agir dans ce cas non pas en tant que méta-entrepreneurs mais comme simples entrepreneurs. En effet, en jouant un rôle actif de facilitateur dans la constitution de coalitions de groupes ayant des revendications convergentes qui vont à leur tour faciliter la reformulation de revendications spécifiques en revendications universelles et la création d'un consensus d'une universalisation de revendication particulière (Passy 1999), de produit de l'ordre international, comme le laisserait entendre la théorie des régimes, les organisations multilatérales peuvent s'autonomiser et devenir elles-mêmes actrices de la diffusion des normes et dès lors contribuer à la production de l'ordre international.

Le processus de mondialisation

A partir de la revue critique de deux modèles de mondialisation des normes que je vais présenter rapidement, je me propose ensuite d'en construire un nouveau plus complet.

Les mécanismes de Passy

Passy, à partir d'une étude de l'émergence des droits des populations indigènes propose un modèle qui fait des normes internationales le produit de la mobilisation de mouvements sociaux. Elle résume son modèle dans le schéma reproduit ci-dessous (1999:168).



Celui-ci se compose de deux mécanismes, le mécanisme d'entrée (*input mechanism*) et mécanisme de sortie (*output mechanism*) des mondialisations et identifie les acteurs prenant part au processus.

Le cycle de vie de Finnemore et Sikkink

Finnemore et Sikkink proposent un modèle qu'elles appellent le « *cycle de vie des normes* » (1998:896). Elles différencient trois étapes : l'émergence, la cascade de la norme et l'internalisation avec entre les phases une et deux un point de basculement (*tipping point*). Pour chaque étape elles identifient des acteurs, des motivations et des mécanismes dominant (1998:898). Le schéma ci-dessus résume leur modèle.

Stages	Norm emergence	Tipping point	
		« Norm cascade »	Internalization
Actors	Norm entrepreneurs with organizational platforms	States, international organizations, networks	Law, professions, bureaucracy
Motives	Altruism, empathy, ideational commitment	Legitimacy, reputation, esteem	Conformity
Mechanisms	Persuasion	Socialization, demonstration institutionalisation,	Habit, institutionalization

On peut aisément rapprocher les phases 1 et 2 de ce modèle des mécanismes respectivement d'entrée et de sortie du modèle de Passy. Le cycle de vie s'achève par une phase d'internalisation de la norme. Cela nous force à questionner les bornes du processus qui nous intéresse. Se pose en effet la question de savoir si une norme doit être internalisée par les acteurs qu'elle concerne pour être efficace, ou doivent-ils seulement être conscients que la norme existe et reconnaître sa force contraignante. Les déclarations iraniennes et nord-coréennes sur respectivement leurs installations et arsenal nucléaires montre en effet que la norme de non-prolifération semblent bien être mondialisée sans pour autant que ces états la respectent.

Un modèle élargi de diffusion des normes

A partir de ces deux modèles je propose de construire un modèle plus général et plus large de la mondialisation des normes. Bien évidemment toutes les étapes de ce modèle ne seront pas toutes observables dans tous les processus de diffusion de normes. Volontairement, le vocabulaire de ce modèle n'est pas spécifique à l'échelle mondiale qui nous intéresse plus particulièrement ici. En effet, le processus de diffusion de normes ne change pas fondamentalement selon qu'on se place à l'échelle nationale ou internationale. Les phases et les types d'acteurs sont les mêmes, seul l'identité des acteurs concernés va changer de manière significative. En détaillant les étapes je reviendrai sur l'identité des acteurs de la diffusion des normes à l'échelle qui nous intéresse ici plus particulièrement : l'échelle mondiale.

Etapas	Emergence			Banalisation		Contestation
	Formulation	Création d'alliance	Institutionnalisation	Cascade	Internalisation	Déclin
Acteurs	Entrepreneur					
	Coalition d'entrepreneurs					
	Méta-entrepreneurs					
					Cibles directes	
						Entrepreneur concurrent
Cibles		Autres entrepreneurs				
		Cibles indirectes				
		Cibles directes				
Mécanismes	Universalisation des revendications					
	Mises en résonance					Mise en dissonance

Emergence

La première phase est la phase d'émergence durant laquelle des acteurs que j'ai appelé les entrepreneurs de norme, se mobilisent pour diffuser une ou des normes qui leur tiennent à cœur. Cette phase qui est présente dans les modèles de Passy et de Finnemore et Sikkink est l'une des mieux étudiées même si certains types de normes ont été plus étudiées que d'autres, notamment celles concernant les droits humains (Tarrow 2000).

Formulation

La toute première phase de diffusion d'une norme est sa formulation. Pour des raisons diverses un individu ou une organisation va décider de changer le comportement de certains acteurs, de promouvoir un nouveau comportement, de devenir entrepreneur d'une norme. Cette formulation est comme nous l'avons vu précédemment dérivée d'un principe plus général.

Création d'alliance

Bien souvent l'entrepreneur qui va formuler la norme à l'origine n'a pas les moyens de l'imposer à l'ensemble des acteurs dont il entend modifier les comportements et va donc œuvrer à convaincre d'autres acteurs de se joindre à lui pour former une coalition d'entrepreneurs. Des alliances d'ONG, ou des réseaux transnationaux de revendications (*transnational advocacy networks*) sont à l'échelle internationale l'incarnation de ces coalitions. Il peut même s'agir d'un groupe d'états comme l'est la Scandinavie dans les travaux de Ingebritsen (2002)

La formulation de la norme peut également être le fruit du processus de construction d'alliance même. Un acteur porteur d'une revendication spécifique peut au départ ne pas être un entrepreneur de norme en soi mais le devenir à travers un processus de théorisation des enjeux que va rendre nécessaire sa recherche d'allié. De la formulation d'une revendication spécifique on passe alors après une universalisation à la formulation d'un énoncé normatif. A l'échelle mondiale, je l'ai évoqué auparavant des organisations internationales peuvent participer à l'universalisation des revendications.

Banalisation

Institutionnalisation

L'institutionnalisation d'une norme est entendue ici comme la création d'une structure formelle. Celle-ci peut prendre la forme d'un accord multilatéral avec éventuellement la création d'une organisation spécifique. Il peut également s'agir de la prise en charge de la norme, de sa mise à son agenda par une organisation existante. Cette institutionnalisation n'est cependant pas nécessaire comme le montre l'analyse des mobilisations pour le droit de vote des femmes en terme de réseaux transnationaux de revendication qui se diffusèrent à l'échelle mondiale sans l'existence d'une structure formelle à cette échelle (Keck and Sikkink 1998).

Cascade

La phase de cascade de norme est la phase relativement plus courte que celle d'émergence et durant laquelle un très grand nombre de cibles directes vont embrasser la norme. Je ne reviendrai pas en détail sur celle-ci. Ses mécanismes ont été très bien décrits par Finnemore et Sikkink (1998:902-904) pour l'échelle mondiale même si le même processus peut très bien être identifié à d'autres échelles.

Internalisation

L'internalisation de la norme est le processus à travers lequel un comportement va cesser d'être l'objet d'une délibération, d'un choix. Une fois internalisé le comportement n'est plus questionné et « va de soi ». Le travail de Finnemore et Sikkink ici encore se révèle très pertinent (1998:904-905). A quelques exceptions près, comme par exemple l'adoption de norme contre le travail des enfants par certaines entreprises multinationales, à l'échelle mondiale, les acteurs concernés par l'internalisation vont être les états. Les analyses de Risse-Kappen sur la capacité d'influence des acteurs transnationaux en fonction des structures domestiques (1995:28) sont à mon avis également pertinentes pour comprendre les processus d'internalisation des normes par les états.

Déclin

Le déclin des normes n'est pas explicitement adressé par les modèles de Passy et De Finnemore et Sikkink même si elles évoquent parfois celui-ci dans leur texte. Il est cependant clair que le déclin des normes est non seulement possible mais est au final le destin de toute norme. Le déclin d'une norme ne saurait généralement être identifié comme un moment précis. Il correspond seulement à un changement soudain ou graduel dans le rapport de force entre des normes différentes et éventuellement concurrentes portées par des entrepreneurs de normes ou des groupes d'entrepreneurs de normes différents.

LES ASPECTS COGNITIFS DE LA DIFFUSION DES NORMES

Résonance et dissonance

L'idée que des normes peuvent être plus ou moins compatibles entre elles et que cela puisse avoir un impact sur leur succès, sur leur capacité à influencer les comportements n'est pas nouvelle. On trouve cette idée chez Finnemore et Sikkink (1998) qui parlent d'adjacence de normes (*norm adjacency*) et même littéralement de normes qui « résonn[ent] avec une conception publique plus vaste » (idem :897). On la trouve également dans les travaux de Risse-Kappen (1995) qui lui, évoque des dispositions normatives (*normative arrangements*). La notion de résonance, ici normative, permet de rendre compte de cette proximité cognitive, de cette compatibilité normative. La résonance se veut le contraire de la dissonance, une notion développée par les théoriciens de la communication pour expliquer les capacités persuasives de différents énoncés (Hermet 1994:89-90). Une nouvelle prescription de comportement, une norme émergente sera dite « résonante » si elle s'articule aisément, si elle

est compatible avec un ensemble d'autres normes ou de principes déjà adoptés par un acteur. Une norme émergente sera en revanche dite « dissonante » si elle rentre en conflit, est incompatible avec un ensemble d'autres normes ou de principes déjà adoptés par un acteur. Les notions de résonance et de dissonance ne sont pas liées à une échelle spécifique et peuvent nous aider à comprendre le succès ou l'échec la diffusion de telle ou telle norme que ce soit au niveau local, national ou international.

Mise en résonance et mise en dissonance

Les notions de résonance et de dissonance sont cependant quelque peu statiques et ne rendent compte que de la situation d'une norme spécifique par rapport à un contexte normatif plus large sans permettre de rendre compte de la capacité d'action des acteurs. En effet, les entrepreneurs de normes s'adaptent constamment et adaptent leurs revendications pour mieux convaincre leurs cibles. Pour faciliter la promotion de leur point de vue, ils peuvent adapter celui-ci, le présenter différemment, l'articuler de manière pertinente et originale aux normes existantes. Ce phénomène a été mis en lumière en ce qui concerne la des droits de la femme comme des droits humains (Keck and Sikkink 1998:165; Brown Thompson 2002). Face a une norme concurrente ils peuvent également œuvrer à la disqualifier, à la faire apparaître incompatible avec des normes existantes. Parler de mise en résonance et de mise en dissonance permet d'ajouter une dimension dynamique à l'étude de ces phénomènes et de permettre de rendre compte de la capacité d'agir des entrepreneurs de normes.

Les activités visant à ce que je viens de nommer la mise en résonance ou dissonance des normes sont clairement des activités de cadrage entendues comme « *des efforts stratégiques conscients par des groupes d'individus pour façonner des conceptions du monde et d'eux-mêmes qui légitiment et encouragent l'action collective* » (McAdam, McCarthy et al. 1996:6) pour reprendre un terme adapté de la sociologie de Goffman (1991) et déjà utilisé dans l'étude de la diffusion des normes (Finnemore and Sikkink 1998:897). Les activités de cadrage et la mise en résonance ou dissonance peuvent également être rapprochées de ce que Keck et Sikkink ont appelé la politique symbolique (*symbolic politics*) entendue comme « *la capacité à mobiliser des symboles, des actes, des histoires permettant à un public de donner du sens à une situation dont il est généralement éloigné.* »

La résonance et des activités de mise en résonance seront donc observables dès lors qu'une norme se diffusera. La dissonance et éventuellement des activités volontaires de mise en dissonance seront quant à elles observables dès lors qu'une norme ne parviendra pas à se diffuser. Je vais maintenant montrer comment le succès de la norme de Promotion de la Liberté Religieuse à l'International (PLRI) aux Etats-Unis et son échec au niveau mondial constitue un cas respectivement de résonance et de dissonance de norme.

LE SUCCÈS DE LA PLRI AUX ETATS-UNIS

"It shall be the policy of the United States (i) to oppose violations of religious freedom that are or have been engaged in or tolerated by the governments of foreign countries; and (ii) to promote the right to freedom of religion in those countries ... »

IRFA Section 401 a. 1. A. (US Congress 1998)

L'*International Religious Freedom Act* de 1998 (ci-après IRFA) fait des Etats-Unis un promoteur actif de la liberté religieuse dans le monde et donc un entrepreneur de norme (US Congress 1998). Les Etats-Unis constituent à ma connaissance le seul pays ayant

formellement fait de la promotion de la liberté religieuse l'une des dimensions de sa politique extérieure indépendamment de la promotion des droits humains dans leur ensemble.

Dans cette partie, il s'agira dans un premier temps de retracer le cheminement au sein du système politique américain du principe de promotion de la liberté religieuse à l'international depuis sa mise à l'agenda systémique jusqu'à son institutionnalisation dans une loi et sa mise en place dans l'appareil diplomatique, puis dans un second temps, de se pencher sur les raisons aussi bien structurelles que conjoncturelles de ce succès en mobilisant les outils de l'analyse des politiques publiques.

La diffusion du PLRI dans le système politique

De l'évangélisation et la défense des chrétiens à la lutte contre la persécution religieuse

La généalogie du processus qui a débouché sur l'institutionnalisation de la promotion de la liberté religieuse à l'international (ci-après PLRI) remonte au milieu des années 90. Plusieurs articles apparaissent dans la presse nationale américaine, des audiences sur le sujet ont lieu au congrès (1996) puis rapidement deux résolutions se préoccupant du sort des chrétiens à l'étranger font leur chemin au sénat et à la chambre des représentants (U.S. House 1996; U.S. Senate 1996). Si le débat public ne concerne pas uniquement les chrétiens mais aussi les juifs (1996) et les bahaïs (H.CON.RES.102 1996; S.CON.RES.42 1996), il apparaît clairement que les individus à l'origine de cette mise à l'agenda politique sont préoccupés avant tout par le sort malheureux des chrétiens dans certaines parties du monde.

Le premier texte (H.R.1685 1997) introduit par le très conservateur Franck Wolf (R-VA-10) s'intitule *Freedom from Religious Persecution Act* (ci-après FRPA). Il adopte une approche punitive envers les pays intolérants et cite particulièrement le cas des chrétiens. Wolf est également le sponsor de la résolution passée auparavant par la chambre des représentants sur la persécution des chrétiens (H.RES.515 1996). Le biais pro-chrétiens du projet m'a également été confirmé par l'un des rédacteurs et promoteur central de l'IRFA (Horowitz 2003). Le texte du FRPA est cependant formulé de manière relativement neutre du point de vue religieux, il s'agit clairement d'un recadrage universalisant effectué par les promoteurs du texte afin de rendre leur message plus largement acceptable.

De la lutte contre la persécution religieuse à la promotion de la liberté religieuse

Un texte concurrent est introduit au Sénat quelque temps après qui supprime notamment le recours systématique aux sanctions contre les pays ne respectant pas le principe de liberté religieuse. Le texte intitulé *International Religious Freedom Act* impose également moins de contrainte à l'exécutif dans la mise en œuvre de la politique étrangère du pays. Il fait de plus disparaître les références au sort des chrétiens. Dès l'introduction de FRPA, le Département d'Etat est monté au créneau pour dénoncer le texte et défendre la politique existante en matière de liberté religieuse (Coffey 1997) et la nature contre-productive du texte (Phee 2003). La deuxième version du texte est sans doute le fruit d'efforts de lobbying inter-branches courant dans le système politique américain. La lecture du texte de l'IRFA montre que les partisans de la PLRI avaient anticipé la résistance du Département d'Etat. La création d'une nouvelle structure, une commission indépendante chargée de surveiller la liberté religieuse dans le monde, leur permettant de placer des individus acquis à leur cause (Horowitz 2003; Al-Marayati 2004). C'est la deuxième version du texte qui est finalement adoptée haut la main par les deux chambres du Congrès. Rapidement signé par le président Clinton, le texte devient la loi 105-292.

L'institutionnalisation de la PLRI

Au Département d'Etat

La section 101 de l'IRFA institutionnalise la PLRI au sein du Département d'Etat à travers la création d'un bureau en charge de la liberté religieuse internationale (*Office of International Religious Freedom* ci-après OIRF). Il institue également un rapport annuel sur la liberté religieuse internationale séparé du rapport annuel sur les droits humains et beaucoup plus étoffé que la section liberté religieuse de ce dernier l'était auparavant. Les postes « liberté religieuse » créés au sein du Département d'Etat furent reçus avec beaucoup de circonspection par l'institution et leur bien fondé reste questionné par les agents du Département d'Etat qui connaissait les sympathies pro-chrétiennes des porteurs du projet (Abramson 2003). Conséquemment les fonctionnaires affectés à ces postes ont du mal à faire entendre leur voix (idem). De même, dans les antennes diplomatiques sur le terrain, lors des interactions avec les autorités locales, les diplomates américains ont pour obligations de soulever le problème de la liberté religieuse quel que soit le niveau hiérarchique des personnes présentes (Anonyme 2003).

US commission for international religious freedom

La section 201 de l'IRFA crée une commission indépendante du Département d'Etat en charge de surveiller l'évolution de la liberté religieuse à l'étranger. L'*US Commission for International Religious Freedom* (ci-après USCIRF) est composée de 9 membres, 3 désignés par le Président, 3 par le président du Sénat (*President pro tempore of the Senate*) et 3 par le président de la Chambre des Représentants (*Speaker of the House of Representatives*). L'idée derrière la création de cette commission indépendante était pour les promoteurs de l'IRFA d'y nommer une majorité de membres acquis à leur cause ce qu'ils firent facilement, le parti républicain contrôlant alors (et toujours) les deux chambres.

Les raisons du succès PPLRI aux Etats-Unis

Une norme résonante avec l'environnement cognitif américain

Les mythes fondateurs américains affirment que le pays fut fondé par de courageux pèlerins (*pilgrims*) fuyant les persécutions religieuses de la couronne britannique. Cette histoire est enseignée dans les écoles américaine comme celle de « nos ancêtres les gaulois » l'est en France. Elle façonne l'imaginaire nationale et donne à la liberté religieuse une place centrale dans l'imaginaire politique. La liberté religieuse est fortement institutionnalisée sur la scène domestique américaine et notamment de manière emblématique dans la constitution.

« Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances. »

Constitution des Etats-Unis, 1^{er} amendement

Loin d'être sans effet concret sur l'organisation du culte, le principe de liberté religieuse de par son ancrage constitutionnel a fait des Etats-Unis l'un des pays formellement le plus accueillant aux différents cultes.

Une fenêtre d'opportunité politique

La mise à l'agenda politique de la PLRI qui a abouti à l'IRFA n'était pas motivée que par des motifs humanistes. D'après des sources proches de l'état major politique démocrate, il

s'agissait pour les républicains de ternir l'image d'un Clinton triomphant aussi bien sur la scène politique domestique qu'internationale (entretien avec Hibbard 2003; confirmé par Al-Marayati 2004) en s'appuyant sur l'activisme connu des chrétiens conservateurs. Si les acteurs politiques américains ayant pris part à cette initiative étaient sincères, la dénonciation des liens de l'administration démocrate avec des régimes intolérants servait le projet politique républicain de ternir l'image d'une administration Clinton ni plus ni moins indifférente à la liberté religieuse à l'étranger que celles qui l'avaient précédé quelle que fut leur couleur politique.

L'un des résultats de l'IRFA fut de singulariser aux Etats-Unis la liberté religieuse du sein de l'ensemble des autres libertés et droits humains. La diffusion du PLRI est également le fait d'entrepreneurs, je n'en ai pas parlé, ayant pour point commun un discours très critique envers l'islam, donnant l'image d'une initiative religieusement polarisée. Je vais maintenant présenter le prolongement de ces conséquences sur le destin de la norme de PLRI sur la scène internationale.

L'ÉCHEC DE LA PLRI AU NIVEAU MONDIAL

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites. »

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Article 18

Si la liberté religieuse est explicitement présente dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (U.N. 1948), elle n'est pas l'objet d'une attention particulière ni par les structures formelles internationales en charge des droits humains ni par les principaux promoteurs des droits humains qu'ils soient des états (Etats-Unis mis à part) ou des acteurs non étatiques. Ce relatif échec de la diffusion du PLRI à l'échelle mondiale ne saurait être compris hors du contexte cognitif dominant hérité de la mondialisation au cours du dernier demi-siècle de la norme de protection des droits humains.

La mondialisation des droits de l'Homme

L'idée que les états doivent protéger les droits humains de leurs citoyens a été mise par écrit dès le 16^{ème} siècle. La mondialisation des droits humains, entendue comme l'idée que leur protection n'est pas uniquement du ressort de l'état dont un individu est ressortissant, est, bien qu'aujourd'hui communément admise, en revanche un phénomène très récent. Comme le note Keck et Sikkink, *« jusqu'à aussi récemment que 1970, l'idée que les droits humains des citoyens d'un pays puissent être la préoccupation d'individus et de gouvernement ailleurs dans le monde était considérée comme radicale »* (Keck and Sikkink 1998:79).

Si dès la fin de la deuxième guerre mondiale et la fondation de l'Organisation Nations Unies, l'idée des droits humains fait son chemin dans les discours, l'idée de souveraineté nationale reste dominante et la non-intervention dans les affaires intérieures des états tiers la norme dominante (idem :85). Au cours des trente dernières années cependant, la donne a significativement changé et les droits humains sont aujourd'hui l'objet d'un certain nombre de textes de référence internationalement reconnus que ce soit à l'échelle mondiale avec les différentes résolutions adoptés par les Nations Unies ou à l'échelle régionale comme au niveau européen avec la convention européenne des droits de l'homme. Leur promotion est

également désormais une dimension importante des politiques étrangères des puissances occidentales (Sikkink 1993; Thomas 2002).

Liberté religieuse et droits humains

La liberté religieuse est considérée par la plupart des acteurs internationaux comme faisant partie intégrante des droits humains et a dès lors bénéficié comme eux de l'acceptation grandissante de la norme appelant à leur protection. Cette avancée de la liberté religieuse comme droit humain parmi d'autres est symbolisée par l'expression consacrée « *sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* » maintenant largement utilisée dans la rédaction de nombreux textes internationaux. Elle est également plus spécifiquement abordée dans plusieurs textes moins connus passés par les Nations Unies (U.N. General Assembly 1981; U.N. General Assembly 1992; U.N. General Assembly 2000).

La communauté des droits humains et ses valeurs

Une communauté épistémique

La défense des droits humains est promue par un nombre important d'acteurs sur la scène internationale, que ce soit des ONGI, des ONG nationales, des institutions multilatérales, les ministères ou secrétariats d'état au droits humains dans différents pays. Ces différentes entités sont cependant peuplées par un groupe d'individus partageant un certain nombre de caractéristiques communes que ce soit en terme de formation, de parcours professionnel voire même d'orientation idéologique. Ils forment ce qui est parfois appelé la communauté des droits de l'homme (*the human rights community*). Surtout, socialisés par les mêmes conférences et revues spécialisées, ces individus qui travaillent dans le même domaine d'activité, partagent les mêmes références culturelles et la même conceptions des droits humains. Ils forment ce que Haas appelle une communauté épistémique (1989).

Les valeurs de la communautés des droits humains

L'une des valeurs partagée par les membres de la communauté des droits humains est la non-hiérarchisation de ceux-ci. Aucun droit n'est plus fondamental qu'un autre et l'un ne saurait être promu au détriment d'un autre. S'il n'existe pas de texte explicitant cette volonté de refuser toute hiérarchisation, ce principe m'a été confirmé à multiples reprises lors d'entretiens formels et informels avec des professionnels travaillant dans le domaine des droits humains. Il transparaît également dans la plupart des textes de références.

La communauté des droits humains se caractérise également par son « *inspiration séculière* » (Keck and Sikkink 1998:81). Ce qui ne veut pas dire que les membres de celles-ci ne sont pas religieux mais que leur mobilisation n'a pas un caractère religieux affiché. De plus, étant constituée d'individus originaires du monde entier, notamment les cadres des ONG nationales voire locales s'occupant des droits humains, la communauté épistémique des droits humains est caractérisée par sa grande diversité religieuse et donc par sa neutralité religieuse en phase avec son inspiration séculière.

Un cas de dissonance

Clairement promu par des chrétiens conservateur, soutenu par des évangéliques ayant des vellétés de gagner à travers lui accès à certains pays pour des campagnes d'évangélisation, soutenu par différents groupes tenant des discours anti-musulmans (certains sionistes et chrétiens d'orient notamment), la norme de la PLRI ne pouvait qu'entrer en conflit avec les valeurs de la communautés des droits humains épris de tolérance. A cela s'ajoute l'exceptionnalisation de la liberté religieuse par le PLRI qui vient lui donner un statut différent des autres droits humains, là encore en contradiction avec les principes partagés par la communauté des droits humains.

CONCLUSIONS

La norme de promotion de la liberté religieuse à l'internationale (PLRI), nous l'avons vu a fait son chemin dans le système politique américain en raison de sa résonance avec la structure cognitive de celui-ci. Au niveau mondial en revanche, la norme de PLRI est dissonante avec les valeurs dominantes de la communauté épistémique des droits humains. J'espère avoir montré que le succès du PLRI sur la scène nationale américaine et son échec sur la scène internationale étaient intimement liés et que l'on ne pouvait comprendre les raisons du second sans étudier le premier. Cette constatation doit nous inciter à décloisonner les échelles d'études de la diffusion des normes et à ouvrir la boîte noire des états, notamment les plus influents, pour mieux comprendre les dynamiques de diffusion mondiales des normes. La démarche constructiviste qui se concentre sur les processus de circulation des idées et permet justement de s'affranchir des problèmes d'échelle et de pouvoir plonger dans le cheminement des normes dans les systèmes politiques domestiques avec les mêmes outils qu'à l'échelle internationale.

Dès lors qu'on juxtapose les processus de diffusions d'idées sur les scènes internationales et nationales, comme j'ai été amené à le faire ici, on ne peut que remarquer la similitude non seulement des processus aux deux échelles mais également des outils conceptuels développés indépendamment pour comprendre la diffusion mondiale des normes en RI d'une part et les processus de mise à l'agenda en analyse des politiques publiques d'inspiration cognitive d'autre part. Une raison de plus pour œuvrer à la création de concepts et d'outils capables de voyager entre les différentes échelles d'analyse auxquelles travaillent les politistes.

Bibliographie

- (1996). Worldwide persecution of Jews. Subcommittee on International Operations and Human Rights, Committee on International Relations. Washington DC.
- Abramson, D. (2003). Entretien individuel. Washington DC.
- Adler, E. (1992). "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control." International Organization **46**(1): 101.
- Al-Marayati, L. (2004). Entretien téléphonique. Washington DC.
- Anonyme (2003). "Entretien Individuel."
- Brown Thompson, K. (2002). Women's right are human rights. Restructuring world politics : transnational social movements, networks, and norms. S. Khagram, J. V. Riker and K. Sikkink. Minneapolis, University of Minnesota Press. **14**: 96-122.
- Coffey, S. J. (1997). Testimony before the Near East and South Asia subcommittee. Senate Committe on Foreign Relations. Washington DC.
- Finnemore, M. (1993). "International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy." International Organization **47**(4): 565-597.
- Finnemore, M. and K. Sikkink (1998). "International norms dynamics and political change." International Organisation **52**(4): pp.887-917.
- Florini, A. (1996). The evolution of international norms. International Studies Quarterly, Blackwell Publishing Limited. **40**: 363.
- Goffman, E. (1991). Les cadres de l'expérience. Paris, Ed. de Minuit.
-

- H.CON.RES.102 (1996). Resolution concerning the emancipation of the Iranian Baha'i community.
- H.R.1685 (1997). Freedom From Religious Persecution Act.
- H.RES.515 (1996). Resolution expressing the sense of the House of Representatives with respect to the persecution of Christians worldwide.
- Haas, P. M. (1989). "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control." International Organization **43**(3): 377-403.
- Haas, P. M. (1992). "Banning chlorofluorocarbons: Epistemic community efforts to protect stratospheric ozone." International Organization **46**(1): 187.
- Hermet, G. (1994). Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques. Paris, A. Colin.
- Hibbard, J. W. (2003). Entretien individuel. Washington DC.
- Horowitz, M. J. (2003). Entretien individuel. Washington DC.
- Ingebritsen, C. (2002). Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics. Cooperation & Conflict, Sage Publications, Ltd. **37**: 11-23.
- Keck, M. E. and K. Sikkink (1998). Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca and London, Cornell University Press.
- Klotz, A. (1995). Norms in international relations : the struggle against apartheid. Ithaca, Cornell University Press.
- Krasner, S. D. (1983). International regimes. Ithaca, Cornell University Press.
- McAdam, D., J. D. McCarthy, et al. (1996). Comparative perspectives on social movements : political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge England ; New York, Cambridge University Press.
- Nye, J. (1990). "Soft power." Foreign Policy(80): 153-171.
- Passy, F. (1999). Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of the Indigenous Peoples. Social movements in a globalizing world. D. Della Porta, H. Kriesi and D. Rucht. New York, St. Martin's Press: pp.148-169.
- Phee, M. (2003). Entretien individuel. Washington DC.
- Rights, S. o. I. O. a. H. (1996). Persecution of Christians Worldwide. C. o. I. Relations. Washington DC.
- Risse-Kappen, T., Ed. (1995). Bringing transnational relations back in, Cambridge University Press.
- S.CON.RES.42 (1996). Concurrent resolution concerning the emancipation of the Iranian Baha'i community.
- Sikkink, K. (1993). The power of principled ideas: Human rights policies in the United States and Western Europe. Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change. J. Goldstein and R. O. Keohane. Ithaca, Cornell University Press: 139-170.
- Tarrow, S. (2000). "La contestation transnationale." Cultures & Conflits(38-39).
- Thomas, D. C. (2002). Human rights in U.S. Foreign Policy. Restructuring world politics : transnational social movements, networks, and norms. S. Khagram, J. V. Riker and K. Sikkink. Minneapolis, University of Minnesota Press. **14**: 71-95.
- U.N. (1948). Universal Declaration of Human Rights.
- U.N. General Assembly (1981). Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief. Resolution 36/55.
-

- U.N. General Assembly (1992). Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Resolution 47/135.
- U.N. General Assembly (2000). Millennium Declaration. Resolution 55/2.
- U.S. House (1996). Resolution expressing the sense of the House of Representatives with respect to the persecution of Christians worldwide. H.RES.515. **104th Congress**.
- U.S. Senate (1996). Concurrent resolution expressing the sense of the Senate with respect to the persecution of Christians worldwide. S.CON.RES.71. **104th Congress**.
- US Congress (1998). International religious freedom act.
- Valencia, M. J. (2000). Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia. Ocean Development & International Law, Taylor & Francis Ltd. **31**: 223-247.
-