

Introduction

Le 11 juin 2008, à la veille du référendum irlandais sur le traité de Lisbonne, une fastueuse réception réunit des centaines d'invités au Palais des Colonies de Tervuren près de Bruxelles, à l'initiative de cinq fondations politiques allemandes : *Konrad Adenauer* (proche des chrétiens-démocrates de la CDU), *Friedrich Ebert* (proche des sociaux-démocrates du SPD), *Hanns Seidel* (proche de l'Union chrétienne-sociale, CSU), *Heinrich Böll* (proche des Verts), *Friedrich Naumann* (proche des libéraux du FDP). Le président du Parlement européen, Hans-Gert Pöttering, en était l'invité d'honneur. Dans son discours, il appela de ses vœux une issue positive au référendum en question et enjoignit à l'Union européenne d'intensifier son action internationale. Il en profita pour saluer le projet de création de fondations politiques européennes, inspiré du modèle allemand. Un peu plus tard, le 9 novembre 2010 à Berlin, dans le cadre non moins prestigieux du musée de Pergame, le président du Bundestag et vice-président de la Fondation Adenauer, Norbert Lammert, accueillait, au nom de cette dernière, le président du Conseil européen Hermann van Rompuy pour prononcer un « discours de l'Europe » en présence de la chancelière Angela Merkel. Deux décennies plus tôt, le 10 novembre 1989, à Varsovie, la Fondation Adenauer avait ouvert son premier bureau en Europe centrale. Arrivé la veille pour une visite d'État, le chancelier Helmut Kohl, prévu pour honorer de sa présence cet événement, avait dû interrompre sa visite en Pologne à l'annonce de la chute du Mur de Berlin. Plus au sud, en mars 2003, en Turquie, les représentants de quatre fondations politiques allemandes avaient été relâchés après deux mois d'un procès pour « espionnage » devant la Cour de sûreté de l'État d'Ankara, qui avait alimenté de fortes tensions diplomatiques entre les deux pays. Fin décembre 2011, les bureaux de la Fondation Adenauer au Caire étaient fouillés par des policiers armés accompagnés des représentants du procureur. Les autorités égyptiennes ont accusé la Fondation d'activités illégales et de transferts financiers suspects. Début 2012, Hans-Gert Pöttering, devenu président de la KAS, ainsi que le Bundestag, ont formellement condamné ces mesures de rétorsion.

Ces événements, qui attirent périodiquement l'attention médiatique, ne lèvent pourtant que très partiellement le voile sur l'action quotidienne des fondations politiques allemandes, le plus souvent discrète. Objets politiques difficilement saisissables, les fondations ne sont ni des organisations non gouvernementales (ONG), ni des agences gouvernementales, ni des instruments exclusifs des partis politiques, mais elles réunissent les caractéristiques de toutes ces entités à la fois.

Cultivant une image d'organisations indépendantes voire privées, les fondations politiques sont pourtant financées quasi-exclusivement sur fonds publics, ce qui ne les empêche pas de disposer d'une marge considérable d'action, notamment à l'étranger. Affiliées aux partis politiques représentés au Bundestag, elles revendiquent cependant une autonomie financière et juridique. Les fondations communiquent volontiers sur leurs actions en matière de formation et de coopération internationale. Pour autant, le chercheur qui frappe à leurs portes se heurte souvent à un discours stéréotypé sur leur rôle de promoteurs désintéressés de la démocratie, voire à l'incompréhension, comme si les prendre pour objet d'étude dépassait le cadre légitime d'une enquête en sciences sociales.

À poursuivre l'investigation, les paradoxes se multiplient. Nourrissant des liens multiples avec les partis, qui construisent leur offre principalement sur des thématiques de politique intérieure, les fondations participent à la mise en œuvre de la politique étrangère et d'aide au développement. Pour saisir ce phénomène indissociable du système politique allemand, il convient de resituer les fondations dans leurs champs respectifs. Les fondations politiques (*politische Stiftungen*) selon leur nom officiel, appelées aussi couramment « proches des partis » (*partei-nahe Stiftungen*) sont inconcevables sans « leurs » partis politiques. Formellement, chaque parti représenté au Bundestag peut se doter de « sa » fondation politique, sous réserve de remplir certaines conditions. Actuellement, celles-ci sont au nombre de six (cf. tableau 1). Leurs ressources financières, liées aux résultats électoraux obtenus par le parti lors des dernières législatures, sont considérables, puisqu'elles dépassent, au total, 460 millions d'euros annuels¹. Ces sommes représentent près du triple du financement public accordé aux partis politiques allemands². Elles avoisinent le montant total des ressources financières des partis (comprenant les cotisations des membres et les donations recueillies).

Historiquement, mis à part le cas particulier de la Fondation Friedrich Ebert – créée sous la République de Weimar – les fondations sont liées à l'évolution du système partisan allemand dans l'après-guerre. Si elles ont suscité de nombreuses émules à travers le monde, la reproduction de leur modèle connaît des limites, tant elles sont indissociables des normes, règles et procédures formelles et informelles élaborées depuis des décennies en Allemagne.

1. Pour indiquer un ordre de grandeur, le budget de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) était de 354 millions d'euros en 2013. [<http://www.oecd.org/fr/apropos/>].

2. En 2010, les subventions publiques accordées à la CDU étaient de 42,8 millions d'euros soit 31 % du total de ses revenus. Le SPD reçut pour la même période 38,9 millions d'euros soit 26,4 % du total. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8550, *Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2010 (1. Teil – Bundestagsparteien)*, 14 février 2012. La même année, la fondation Konrad Adenauer reçut 125,5 millions d'euros de fonds publics et la Fondation Friedrich Ebert 141,5 millions d'euros.

Tableau 1. Les fondations politiques allemandes (*politische Stiftungen*)

Friedrich-Ebert-Stiftung – proche du Parti Social-démocrate (SPD), créée en 1925, interdite en 1933 et réactivée en 1947
Konrad-Adenauer-Stiftung – proche de l'Union Chrétienne-démocrate (CDU), créée en 1964 à partir de deux instituts préexistants depuis 1955 et 1962
Friedrich-Naumann-Stiftung – proche du Parti Libéral Démocrate (FDP), créée en 1958
Hanns-Seidel-Stiftung – proche de l'Union Chrétienne Sociale (CSU), créée en 1967
Heinrich-Böll-Stiftung – proche des Verts (*Bündnis 90/Die Grünen*), créée en 1997 à partir de trois organisations financées depuis 1989
Rosa-Luxemburg-Stiftung – proche à l'origine du Parti du Socialisme Démocratique (PDS) et désormais du Parti de Gauche (*Die Linke*), officiellement reconnue en 1999

Créées dans le contexte du développement des programmes de « l'éducation citoyenne » (*politische Bildung*)³, les fondations se sont progressivement tournées vers l'international. Elles furent intégrées de manière précoce, dès les années 1950, à la mise en œuvre de la politique étrangère ouest-allemande, alors en voie d'autonomisation. La question de la définition des fondations a nourri des controverses scientifiques et politiques. Dans les analyses, les fondations sont souvent réduites à une de leurs dimensions – acteurs de la politique d'aide au développement (Kress, 1985), de l'éducation citoyenne (Hellwig, 1998), éléments de la « démocratie des partis » (*Parteiendemokratie*) (von Arnim, 1993) – sans que ces facettes soient reliées entre elles. Pourtant, c'est bien cette multidimensionnalité et l'appartenance simultanée des fondations aux différents champs institutionnels qui constituent leur ressource principale. Notre analyse rejoint ici celle de Thomas Medvetz (2012) qui a étudié les *think tanks* aux États-Unis en les situant dans un « champ interstitiel » entre les espaces académique et politique, le marché et les médias. Comme dans ce dernier cas, si l'inscription des fondations dans différents systèmes d'action brouille leur identification, elle constitue néanmoins la clé de compréhension de leur pouvoir.

Cet ouvrage vise à situer les fondations dans le dispositif de l'action publique extérieure allemande. Il interroge ce système en action en se penchant plus précisément sur le contexte des transformations en Europe centrale après 1989 et celui de l'élargissement de l'Union européenne (UE). Le cas de la Pologne, qui s'est imposé en raison de l'importance de ce pays voisin de l'Allemagne

3. Le concept de *Bildung* revêt un poids particulier en Allemagne, dans la mesure où il englobe non seulement l'éducation au sens strict, mais aussi l'accumulation d'un capital culturel au sens large. Nous traduisons la notion de *politische Bildung* par « éducation citoyenne » ou « éducation citoyenne et politique ». Soutenue par les alliés à l'issue de la guerre, confiée initialement aux syndicats et aux groupes sociaux-démocrates en tant qu'éléments les moins compromis sous le nazisme, elle a été étendue aux partis politiques en reconstruction, Églises, universités populaires. La coordination de cette politique est assurée par la Centrale fédérale pour l'éducation citoyenne et politique, *Bundeszentrale für politische Bildung* (OLBRICH, 2001).

dans le contexte des transformations de l'après-1989 est mis en perspective avec celui d'autres pays, cités en contrepoint. Pour situer les fondations, il s'est avéré nécessaire de remonter aux origines de ce système particulier, au double contexte de la démocratisation de la société allemande aux lendemains la Seconde Guerre mondiale et de l'autonomisation progressive de la politique étrangère de la jeune République fédérale face aux Alliés. L'objet de l'enquête est ainsi doublement contextualisé : en l'historicisant et en déplaçant la focale vers le cadre européen. La multipositionnalité des fondations nécessite en outre d'utiliser des outils issus de différentes disciplines des sciences sociales en privilégiant la sociologie politique et historique appliquée à l'analyse des politiques publiques. L'approche empruntant à la « boîte à outils » de l'histoire croisée (Werner, Zimmermann, 2004) se prête particulièrement à notre étude.

Financées par des deniers publics et rattachées à plusieurs ministères à la fois, les fondations politiques peuvent être saisies comme parties prenantes de l'action publique au sens d'un « ensemble des effets, pas nécessairement prévisibles et cohérents, qui résultent d'interactions entre des institutions interdépendantes, entre les agents qui font vivre ces institutions et une multitude d'acteurs sociaux intéressés par les « décisions politiques » » (Lagroye *et al.*, 2002, p. 501). Les fondations participent à l'action publique pas seulement en tant que « partenaires » mais aussi en tant que « coproducteurs ». Grâce à leur expertise accumulée tout au long de leur expansion internationale, elles sont en mesure de produire des représentations des problèmes à traiter, de désigner les publics concernés et le choix des moyens à entreprendre (Lagroye *et al.*, 2002). En d'autres termes, elles proposent des interprétations cognitives et normatives des problèmes (Muller, 2000).

Considérer la politique étrangère comme une politique publique présente plusieurs avantages, notamment celui de réserver une place de choix aux variables internes, à savoir « les règles constitutionnelles et leur mise en pratique, la répartition des pouvoirs entre les autorités politiques, les relations entre les administrations et la politique, le poids des élites administratives et des machines organisationnelles, leurs rapports avec les groupes de pression » (Kessler, 2002, p. 181). Les évolutions récentes de la politique étrangère invitent à en adopter une définition ouverte, multisectorielle, pour prendre en compte des acteurs hétérogènes, étatiques et non étatiques dans leur interdépendance (Devin, 2002b). Cette perspective permet de renouveler la réflexion sur la « diplomatie de deuxième voie » (*track two diplomacy*) (Jönsson, 2002), les pratiques paradiplomatiques (Devin, 2002b) ou encore la « diplomatie catalytique » (Hocking, 1999, 2004). La figure des fondations correspond à cette approche décloisonnée, d'autant plus que les rôles interchangeables qu'elles investissent – professionnels de l'éducation citoyenne, experts en développement, agents paradiplomatiques, émissaires des partis politiques – et leur appartenance interstitielle échappent aux catégorisations de sens commun.

Pour saisir ce système original, il convient de s'intéresser aux jeux d'acteurs individuels et collectifs qui ont accompagné l'émergence du système des fondations dans l'appareil étatique allemand. Pour comprendre l'institutionnalisation

des fondations et leurs liens avec le champ politique, il faut se pencher sur le contexte de la guerre froide, sur l'évolution du système partisan de la République fédérale mais aussi sur les règles juridiques qui régissent le fonctionnement et le financement de ce dernier. Ces règles, qui ont rendu possible la généreuse dotation des organisations étudiées, évoluent ; elles sont l'objet de controverses et de luttes partisans. C'est à travers les usages de ces règles que les modalités de verrouillage et de déverrouillage du système des fondations – face à des organisations tenues hors-jeu des subventions publiques – pourront être éclairées. Multipliant leurs domaines d'action et les types de relations de pouvoir qu'elles entretiennent, les fondations apparaissent comme des intermédiaires ou des courtiers entre les champs administratif et partisan, entre l'espace national et étranger, en particulier celui de l'Europe communautaire.

Les répertoires d'action des fondations – dialogue interpartisan et syndical, travail de formation politique, bourses, publications, conférences, voyages d'étude – s'appuient sur une longue expérience. Grâce aux fonds publics dont elles bénéficient et à la relative flexibilité de leur action, les fondations se sont impliquées dans les transformations politiques en Afrique, en Amérique latine, en Europe du Sud et celle de l'Est, mais aussi en Asie. Si leur contribution aux changements de régime demeure difficile à cerner, elle donne lieu, dans certains cas, à des « grands récits » héroïques, comme dans le cas du soutien de la Fondation Friedrich Ebert aux socialistes portugais dans les mois précédant la « révolution des Œillets » (1974). Ces investissements autorisent à qualifier les fondations de « professionnels de la démocratie » (Guilhot, 2001 ; 2005). Cela étant, ils invitent à abandonner les considérations courantes de l'assistance à la démocratisation.

L'implication des fondations politiques sur le marché des transformations systémiques en Europe centrale après 1989 permet de revisiter la littérature consacrée à la « dimension extérieure de la démocratisation ». Héritière des travaux désormais classiques sur les « transitions » en Amérique Latine (O'Donnell, Schmitter, Whitehead, 1986), cette approche attribue une importance accrue aux facteurs et aux acteurs internationaux. Élaborant des comparaisons larges entre le démantèlement des régimes autoritaires en Europe du Sud, en Amérique Latine ou en Europe de l'Est, elle reste toutefois confinée à un degré de généralité élevé et cherche à établir des typologies des transitions (Whitehead, 1996). Foisonnants dans les années qui ont suivi l'effondrement du bloc communiste, les travaux consacrés à l'assistance à la démocratisation souffrent néanmoins de plusieurs biais. Le premier est le travers téléologique, puisque le terme même de « transition » sous-entend que l'avènement de la démocratie est un dénouement prévisible et nécessaire. Au-delà, ces travaux n'échappent pas, souvent, à la reprise de discours et d'objectifs affichés par les acteurs étudiés. Il est vrai que les analystes – qui furent souvent en même temps experts en démocratisation – ne manquèrent pas de relever les incohérences voire des effets pervers des stratégies d'assistance (Carothers, 2002). Cependant, ces mêmes critiques n'hésitèrent pas à évaluer la prétendue efficacité de l'aide, à proposer des solutions et à reproduire ainsi le discours normatif auquel ils prétendaient échapper.

Prenant le contre-pied des études axées sur l'assistance étrangère aux réformes, ce travail se propose de renverser la perspective dominante de ces travaux pour prendre en compte les interactions et les jeux de forces qui s'établissent entre les représentants des fondations et les responsables politiques centre-européens. Dans cette perspective, l'engagement à l'étranger n'est plus considéré comme le seul terrain d'observation et leur capacité d'influence ne constitue pas le questionnement primordial. Au lieu de postuler qu'il s'agit d'une relation unilatérale, nous considérons les liens tissés par les fondations comme un échange. Analytiquement, notre démarche rejoint ici celle des historiens du transnational qui se sont penchés sur les circulations transatlantiques et le travail des fondations américaines (Tournès, 2011). Toutefois, à la différence des grandes fondations américaines privées, engagées notamment dans le secteur scientifique et la diffusion d'éléments de politiques publiques, les mobilisations que nous observons sont plus explicitement liées au travail d'entrepreneurs politiques actifs dans les réseaux partisans et syndicaux. Une deuxième différence est liée au fait que les fondations politiques allemandes sont financées quasi exclusivement par des fonds publics, ce qui renforce leur ancrage institutionnel et la nécessité de justifier leur usage.

Dans cette perspective, les modes d'action des fondations à l'étranger et leur manière de composer avec les forces politiques en place apparaissent comme un investissement (en termes de ressources matérielles, relationnelles, intellectuelles, symboliques) qui leur permet d'espérer en retour certains bénéfices. La connaissance fine des champs politiques, les relations personnelles tissées avec les élites politiques, économiques, scientifiques à l'étranger font partie des capitaux accumulés qui peuvent ensuite être convertis en visibilité, voire en reconnaissance institutionnelle et politique.

Parmi les priorités définies pour justifier l'engagement en Europe centrale, le soutien aux aspirations européennes des pays candidats à l'adhésion à l'UE occupe une place majeure. Cela étant, l'analyse de l'élargissement de l'UE par le prisme des fondations ne va pas de soi. Elle part du constat que le processus en question ne se réduit pas à des négociations au plus haut niveau institutionnel. S'il est mené à bien dans ses grandes lignes par les acteurs institutionnels puissants, en premier lieu la Commission européenne (Robert, 2001), l'élargissement engage néanmoins un nombre d'acteurs non étatiques tels que les groupes d'intérêt (Saurugger, 2003 ; Bohle, Husz, 2005 ; Visier, Polo, 2007 ; Pleines, 2011), les partis politiques (Dakowska, 2005 ; De Waele, 2003), ou encore les collectivités territoriales. Enfin, l'élargissement donne lieu à des usages multiples et à des instrumentalisation réciproques (Neumayer, 2006 ; Freyburg, Richter, 2010 ; Chiva, Phinnemore, 2012). L'implication des fondations politiques dans les jeux politiques relatifs à l'élargissement invite à s'interroger sur les usages et les tensions inhérentes à ce processus.

Les fondations, tout comme les partis politiques aux niveaux national et européen ne se limitent pas à subir l'élargissement : ils se saisissent de l'agenda de l'élargissement pour accéder à de nouvelles ressources ou à de nouveaux parte-

naires. En les étudiant dans ce contexte, il est alors possible de se pencher sur les acteurs situés à la marge du processus institutionnel de l'élargissement : les responsables partisans impliqués dans le dialogue transnational ainsi que leurs intermédiaires. Proposant d'éclairer la manière dont l'adhésion fut anticipée dans les réseaux transnationaux de partis, cette analyse pose la question de la reconfiguration des rapports de forces entre les anciens et les nouveaux membres de l'UE.

La démarche adoptée ici procède de multiples « croisements » (Werner, Zimmermann, 2004) : croisements des approches, de perspectives, de sources. Mais ce sont surtout les croisements intrinsèques à l'objet qui doivent être évoqués du fait du caractère transnational des fondations. Ainsi, l'analyse des investissements politiques étudiés dans ce livre cherche à confronter la perspective des acteurs allemands avec la perception de ces derniers par leurs interlocuteurs – jeunes militants ou professionnels plus confirmés de la politique – pour mieux saisir les connivences mais aussi les tensions que cette relation peut engendrer. Ces liens bilatéraux gagnent une nouvelle dimension dans le contexte européen : replacés dans le cadre des réseaux partisans transnationaux, ils permettent de s'interroger sur les usages de l'Europe par les différentes parties du jeu. La démarche croisée implique, de plus, une attention particulière à l'historicité des objets et des catégories et la variation systématique d'échelles d'analyse (Revel, 1996).

Pour saisir les logiques structurant les relations entre les acteurs dans les configurations étudiées ici (Elias, 1991), les entretiens qualitatifs semi-directifs ont été privilégiés⁴. Dans un premier temps, 109 entretiens ont été conduits dans les années 2000-2004 avec les responsables des fondations, dans leurs sièges en Allemagne et leurs bureaux à l'étranger (Varsovie, Bruxelles, Budapest et Paris) mais aussi avec les députés et conseillers des groupes parlementaires, ainsi qu'avec des responsables des partis politiques allemands, polonais et européens, enfin, avec les partenaires et interlocuteurs des fondations allemandes en Pologne, auprès des organisations et des mouvements soutenus par les fondations. Dans un deuxième temps, une trentaine d'entretiens ont été réalisés dans les années 2007-2013 avec les représentants des fondations nationales et européennes ainsi qu'avec des représentants du Parlement européen et de la Commission.

Ces données ont été complétées par l'analyse de plusieurs fonds d'archives dont l'accès n'a pas toujours été aisé. Une partie des documents consultés appartient aux archives des partis et des fondations pour qui l'ouverture à la recherche ne constitue pas un but primordial. Alors que certains fonds plus anciens, par exemple ceux concernant l'histoire du mouvement ouvrier, gérés par la Fondation Ebert (FES) sont largement ouverts au public, les fonds relatifs à l'histoire des fondations elles-mêmes restent bien plus difficilement accessibles. Les représentants des fondations considèrent souvent ces dernières comme les uniques dépositaires et gardiennes de leur histoire. Par conséquent, l'accès aux archives

4. Le concept de configuration nous semble particulièrement adapté car il se réfère à des relations d'interdépendance dynamique entre des joueurs situés à plusieurs niveaux (ELIAS, 1991).

des fondations a nécessité des dérogations ou autorisations accordées par leurs dirigeants ou par leurs conseils d'administration.

Ces sources ont été complétées par des documents issus du ministère de la Coopération économique et du Développement (BMZ) ainsi que par ceux du ministère des Affaires étrangères (AA) (*Politisches Archiv*), des Archives nationales polonaises (les Archives des fonds contemporains, AAN) et, enfin, des archives de l'Institut de la mémoire nationale (IPN). À Bruxelles, nous avons pu accéder aux archives du Parti populaire européen (PPE). À cela s'ajoutent les rapports internes des fondations (Pologne, Bruxelles, mais aussi Hongrie, République tchèque et Slovaquie).

La première partie de cette étude est dédiée à l'émergence du système des fondations en Allemagne. Le contexte de la démocratisation de la société allemande, de l'autonomisation de sa politique étrangère et de la guerre froide fournit la trame à l'analyse de la mobilisation des réseaux de promotion de la politique d'aide au développement et de l'implication progressive des fondations politiques dans l'action publique extérieure. Les usages du cadre juridique relatif aux partis politiques permettent d'éclairer les logiques de dotation en ressources des fondations et d'analyser leurs liens avec les partis politiques. Les tensions inhérentes à cette imbrication sont ensuite étudiées à travers deux cas de mobilisation de partis tenus temporairement « hors-jeu » de la distribution de ressources aux fondations, à savoir les Verts et le PDS, devenu désormais *Die Linke*.

La deuxième partie de ce travail est consacrée à l'insertion des fondations politiques dans les structures de coordination de la politique étrangère allemande et à sa mise en œuvre. Les relations qu'elles tissent avec leurs partenaires à l'étranger seront saisies dans leur réciprocité. Mais la circulation des ressources matérielles, informationnelles et symboliques ne pourra être pleinement appréciée que dans le contexte de l'élargissement de l'UE. Le processus de l'intégration européenne apparaît comme une opportunité pour les acteurs étudiés de réorienter leurs modes d'actions, de reformuler leurs priorités et d'accéder à de nouvelles ressources.