



HAL
open science

Des experts en démocratisation face aux changements révolutionnaires : le cas des fondations politiques allemandes

Dorota Dakowska

► **To cite this version:**

Dorota Dakowska. Des experts en démocratisation face aux changements révolutionnaires : le cas des fondations politiques allemandes. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2007, vol. 38 (n° 1), p. 5-28. hal-00144587

HAL Id: hal-00144587

<https://hal.science/hal-00144587v1>

Submitted on 7 Jun 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ce texte a été publié dans sa forme définitive sous la référence suivante :

Dorota Dakowska, « Des experts en démocratisation face aux changements révolutionnaires : le cas des fondations politiques allemandes », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n° 1, 2007, p. 5-28.

Dorota Dakowska*

Des experts en démocratisation face aux changements révolutionnaires : le cas des fondations politiques allemandes

Qu'il s'agisse des « révolutions de velours » les plus récentes qui se sont déroulées dans l'ancienne Yougoslavie et dans certaines des ex-républiques soviétiques ou des mouvements oppositionnels de la fin des années quatre-vingt, ayant accompagné la chute des régimes communistes en Europe centrale, la question qui se pose dans les deux cas a trait au poids des acteurs externes dans des changements révolutionnaires. Ici comme ailleurs, on s'interroge sur les conditions de l'émergence d'un mouvement d'opposition démocratique en tant que groupe capable de formuler un programme politique en vue de prendre le pouvoir après le changement de régime. Si le déroulement des « révolutions » non violentes en Serbie, Ukraine ou Kirghizstan permet de distinguer des éléments communs suivant, de plus ou moins près, des recettes diffusées par des fondations étrangères, les transformations antérieures dans les pays d'Europe centrale, autour de 1989, semblent obéir à des logiques plus complexes. En outre, leur dimension endogène s'est traduite par la présence des mouvements d'opposition structurés de longue date et une passation de pouvoir entre les anciennes et les nouvelles élites effectuée sur un mode de compromis. En même temps, ces mêmes processus de réformes qui ont scellé la fin de la guerre froide ont été marqués par une implication importante des acteurs internationaux, ayant contribué à un foisonnement de la littérature savante visant à interroger le rôle de « la dimension externe de la démocratisation » (Pridham, Herring, Sanford, 1997 ; Whitehead, 1996, 2002) et de l'assistance étrangère aux réformes (Carothers 1996, 1999 ; Quigley 1997).¹

* Maître de conférences en science politique à l'Université Robert Schuman / IEP de Strasbourg, membre Groupe de Sociologie Politique Européenne (GSPE/PRISME CNRS-UMR 7012). E-mail : dorota.dakowska@misha.fr. Cet article est issu de notre thèse, *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère : de la genèse institutionnelle à leur engagement dans le processus d'élargissement de l'Union européenne*, IEP de Paris, 2005.

¹ Précisons d'emblée que cet article n'a pas la prétention d'évaluer l'efficacité de l'exportation des recettes démocratiques par telle ou telle ONG occidentale. Nous avons pointé, dans nos précédents travaux (Dakowska 2004, 2005), les risques de la reprise, dans

A l'issue de ces bouleversements, il semble heuristiquement enrichissant de quitter l'actualité immédiate des révolutions dans l'espace post-soviétique, à laquelle fait allusion le titre du présent dossier, pour nous placer dans une échelle temporelle plus large. Le prisme privilégié pour cette réflexion, celui des fondations politiques allemandes devrait être utile à cette prise de distance, dans la mesure où il s'agit d'organisations qui, en tant que des acteurs traditionnels de la politique extérieure allemande, jouissant d'un statut particulier, ont été impliquées dans de nombreux contextes de transformations sur différents continents. Par conséquent, il sera moins question ici des événements révolutionnaires que des modalités et enjeux de l'implication d'un type particulier d'intervenant extérieur dans des changements à portée révolutionnaire.

Ce même prisme s'avère éclairant pour penser la relation entre les « sujets » et les « objets » de la démocratisation dans sa réciprocity, ainsi qu'aux opportunités et contraintes que représente l'engagement d'une organisation occidentale dans un régime autoritaire, puis dans un contexte de démocratisation. L'hypothèse sera faite que le terrain d'engagement des fondations, marqué souvent par des bouleversements politiques en cours, n'est pas seulement un laboratoire leur permettant de peser sur certaines relations de pouvoir, mais aussi un réservoir de ressources, où elles puisent des moyens pour se légitimer auprès de leur bailleurs de fonds.

L'engagement des fondations occidentales en Europe centrale invite à interroger la spécificité du contexte de pays sortant des régimes communistes. Le cas polonais mérite de s'y arrêter plus longuement puisqu'il s'agit d'un pays où la contestation du régime et la mobilisation des mouvements d'opposition s'était étalée sur plusieurs décennies. Ce contexte de libéralisation relative a été une opportunité pour des acteurs étrangers de nouer des contacts avec les élites du pays bien avant la chute du régime. Le précédent de l'implication de la Fondation Ebert dans l'Ostpolitik de Willy Brandt, dès le début des années 1970, permet de relativiser le moment 1989 en tant qu'année zéro des contacts bilatéraux. Il invite à réfléchir à la complexité des liens transcendant le rideau de fer et les différences entre les régimes. Par exemple, la stratégie des acteurs occidentaux ne peut être systématiquement assimilée à une volonté de renversement de régimes autoritaires. Au contraire, les répertoires d'action des fondations allemandes témoignent de l'importance pour ces acteurs de nouer et de préserver des canaux de communication avec les gouvernants en place. Par conséquent, qu'il s'agisse de la période avant ou après 1989, il est possible d'interroger, au-delà du soutien proclamé à la « société civile », l'importance de la dimension politique, voire partisane, de la coopération. Enfin, l'arrêt sur l'année 1989 nous permettra de renouer avec

des problématiques scientifiques, des discours et arguments diffusés par les « professionnels de la démocratie » qui tendent à considérer les « progrès » réalisés par un pays comme le résultat direct de leur action. De nombreux travaux relativisent d'ailleurs le lien entre l'importance numérique des ONG dans un pays et la consolidation démocratique (Wedel 1998 ; Mendelson, Glenn, 2002).

l'interrogation sur les révolutions de velours en invitant à orienter le regard sur trajectoires individuelles au-delà du moment de changement de régime et sur la rentabilité des ressources accumulées dans la période précédent le tournant.

I. Des experts en démocratisation : accompagner les changements de régime à travers le monde

C'est dans les années d'après guerre, dans le contexte de la démocratisation de la société allemande, encouragée par les alliés et de l'autonomisation progressive de la politique étrangère de la République fédérale que des organisations non étatiques ont été associées à l'action publique extérieure. Aux côtés des associations humanitaires ecclésiastiques ou celles financées par la grande industrie, spécialisées dans la coopération technique et la formation professionnelle, les fondations politiques sont parvenues à préserver une place à part au sein de l'administration fédérale, du fait de leur proximité du champ politique. Emergées dans l'entourage des principaux partis politiques, bien que formellement indépendantes, elles sont parvenues à obtenir des financements publics réguliers pour leur travail dans les pays en développement. Cette association des fondations politiques à l'action publique a été rendue possible grâce à la conjonction de plusieurs facteurs : les efforts conjugués en vue d'améliorer l'image internationale de la République fédérale, l'installation la guerre froide conduisant à un affrontement politique, culturel et économique, y compris sur le terrain des pays du Tiers-Monde et la nécessité ressentie par les dirigeants allemands de contrer les actions de la RDA dans ces pays (Dakowska 2005).

Des relais des stratégies anticommunistes dans le contexte de la guerre froide

C'est donc relativement tôt – dès la fin des années quarante pour les activités éducatives en Allemagne, dès la fin des années cinquante pour un déploiement international plus prononcé – que les fondations politiques allemandes se sont profilées comme des experts en démocratisation. Il convient de souligner ici – sans pouvoir entrer plus dans le détail – le poids du lien transatlantique dans la formation des élites allemandes et la création des organisations spécialisées dans le développement. C'est parce qu'ils avaient été préalablement l'objet des politiques de démocratisation, voire d'américanisation (Doering-Manteuffel 1999) que des militants politiques et syndicaux allemands se sont transformés rapidement en agents de l'assistance aux pays en développement. Les réseaux transatlantiques constitués pour la plupart dans l'immédiat après-guerre ont constitué pour les dirigeants américains autant de canaux de transmission des impulsions à leurs partenaires allemands des fondations ; ils ont aussi permis à ces derniers d'invoquer cet appui de l'outre-Atlantique auprès des responsables allemands pour s'assurer des ressources matérielles

et immatérielles (Dakowska 2005). La reconnaissance politique au plus haut niveau dont bénéficiaient les fondations en Allemagne, constitua alors un atout important pour ces dernières. Dans les premières années, il arriva au ministre des Affaires étrangères en personne de signer les lettres confirmant l'attribution des subventions. Ainsi, dans une lettre adressée à la Fondation Friedrich Ebert sociale-démocrate, le ministre Heinrich von Brentano félicita cette dernière pour son projet de séminaire destiné aux syndicalistes finlandais qui représentait – selon lui – « un apport au renforcement des forces démocratiques en Finlande » :

« Les séminaires prévus par la FES permettront – j'en suis persuadé – de transmettre aux représentants du mouvement ouvrier et des syndicats finlandais des éléments et des stimulations précieuses pour leur affrontement intellectuel avec l'idéologie communiste »².

A cette époque, le « récit » (cf. Radaelli, 2000) mobilisant l'argument de la menace communiste s'avéra une ressource pour les fondations, puisque leurs activités s'inscrivirent dans les priorités de la politique étrangère allemande. En effet, la partition de l'Allemagne avait placé la République fédérale en position d'avant-garde de la lutte contre le communisme. Elle revendiquait notamment sa légitimité exclusive à parler au nom du peuple allemand face à une RDA soviétisée. Les fondations politiques, qui adhèrent pleinement à ce discours, furent cependant contraintes de veiller à défendre leur autonomie afin d'éviter leur instrumentalisation par les organes publics. Occasionnellement, les représentants de la Fondation Ebert durent récuser par exemple l'amalgame qui les assimilait aux services de renseignement, lorsque les ministres de l'Intérieur des *Länder* avaient qualifié leur travail de « protection positive de la Constitution » en se référant à leur « lutte contre l'infiltration communiste »³ :

« Les participants à la discussion étaient d'accord sur le fait que tous les efforts réalisés sur le plan de la formation des adultes, qui doivent servir la confrontation intellectuelle avec le communisme, ne doivent être rapprochés ni intellectuellement ni institutionnellement des activités de protection de la Constitution. La défense contre les activités d'agents communistes (infiltration, espionnage etc.) est un devoir de l'Office de la protection de la Constitution et ne doit en aucun cas être assimilée aux missions de la formation des adultes qui servent à l'immunisation intellectuelle et à la mobilisation contre l'idéologie et la politique communiste. »⁴

Cette distinction permit à la Fondation de réaffirmer sa conception normative de la politique d'aide au développement, tout en refusant un amalgame disqualifiant. Bien qu'avec le temps, la lutte contre la menace communiste fut reléguée à l'arrière-plan dans les priorités de la politique

² AA, fonds B 94, vol. 994, 1959-1962, lettre du Ministre des Affaires étrangères von Brentano au vice-président de la FES, 17 août 1960, à Bonn.

³ AA, fonds B 94, vol. 996 (*Friedrich-Ebert-Stiftung*), 1960-62, 4^{ème} report Réunion de travail « L'importance de la formation des adultes pour le dépassement de l'infiltration communiste », 27-29 mars 1961 à l'université populaire de Bergneustadt.

⁴ *Ibid.*

d'aide au développement, les instruments élaborés dans cette période fondatrice se sont avérés durables. Grâce au caractère symbiotique de la relation entre les fonctionnaires ministériels et les responsables des fondations, ces dernières s'assurent désormais des avantages matériels tout en élargissant en contrepartie les ressources relationnelles et informationnelles de leurs bailleurs des fonds. Cependant, si elles s'inscrivent dans l'action publique extérieure au sens large, les fondations ne peuvent pas être réduites à des instruments de celle-ci. Du fait de leurs liens étroits avec les partis politiques, elles disposent d'une marge de manœuvre qui dépasse largement l'exécution des directives ministérielles. C'est cet ancrage partisan qui leur assure aussi des ressources financières stables grâce au soutien des partis politiques représentés au Bundestag (Dakowska, 2005).

Aux côtés des Internationales partisans

Les stratégies internationales des fondations illustrent les liens étroits qui relient les internationales partisans, les partis politiques allemands et leurs fondations, au point de qualifier ces dernières d'« organes exécutifs de leur organisation politique mère, qui permettent au parti de participer dans une certaine mesure à la politique interne d'un autre pays, au niveau non gouvernemental et sans violer les règles des relations intergouvernementales » (Grabendorff, 1996, p. 217).

C'est en accord avec les Internationales partisans, tout en s'inscrivant dans les grandes lignes de la politique étrangère allemande, que les fondations s'investirent dans les pays soumis à des régimes autoritaires ou en « transition », notamment en Amérique Latine (Pinto-Duschinsky, 1996) à travers leurs missions de médiation et de soutien informel aux mouvements de l'opposition. Si leur action avait pour objectif de favoriser des changements politiques et sociaux vers davantage de pluralisme, tout en soutenant les mouvements politiques qui se rapprochaient des principaux courants politiques allemands, la portée de ces actions n'en est pas moins porteuse d'ambiguïtés.

La Fondation Friedrich Ebert s'engagea en Amérique Latine dès 1957, avec l'aide du ministère des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*), en soutenant l'association régionale des syndicats anti-communistes, *Organización Interamericana de Trabajadores* (ORIT). A partir de 1963, elle contribua à la création de plusieurs instituts de formation et de recherche au Costa Rica, mais aussi au Chili, en Argentine, au Pérou et au Venezuela (Wagner, 1994). Cependant, le terrain privilégié de la fondation sociale-démocrate dans les premières décennies resta l'Afrique, où elle mit en œuvre des projets destinés aux syndicats. La Fondation Konrad Adenauer chrétienne-démocrate se concentra sur l'Amérique Latine en y investissant, jusqu'à la fin des années 1980, plus de la moitié de ses ressources destinées au travail international. Elle poursuivit des contacts avec la branche sud-américaine de l'Internationale Démocrate Chrétienne, la ODCA

(*Organización Demócrata Cristiana de América*). Dans les années 1960, son activité fut remarquée au Chili et au Venezuela ; c'est à Santiago et à Caracas que la KAS ouvrit ses premiers bureaux (Angell, 1996 ; Grabendorff, 1996). Dès 1963, la KAS finança plusieurs instituts éducatifs destinés à former les cadres des partis appartenant à l'ODCA ou encore des syndicalistes de la Fédération Internationale des Syndicats Chrétiens (IFCTU) (Pinto-Duschinsky, 1996). Les autres groupes cibles furent des associations d'employeurs, les instituts de recherche, les medias et les coopératives. Dissimulant leur caractère politique, ces organisations furent des partenaires recherchés en particulier dans des pays soumis à des juntes militaires. Alors que leur évaluation de la situation différa parfois de celle des Etats-Unis, la puissance la plus active dans la région, suscitant des tensions occasionnelles, le fait de ne pas être identifiées avec les Etats-Unis constituait un avantage pour les organisations allemandes (*Ibid.*).

Quel que soit le contexte, le soutien aux structures qualifiées comme des émanations de la « société civile » recouvre souvent une dimension politique prononcée. Ainsi, sur le continent sud-américain, le développement d'un réseau d'organisations non gouvernementales et d'instituts de recherche et de formation peut être interprété comme une pratique visant à renforcer les structures et le professionnalisme des organisations partenaires (souvent partisans) et à les aider à constituer leur offre politique (Nuscheler, 1993). Les fondations allemandes parvinrent ainsi à nouer des liens avec des personnalités telles que Rafael Caldera (Venezuela) ou Violeta Chamorro (Nicaragua). Dans la période d'institutionnalisation de ses activités internationales, la KAS soutint Eduardo Frei au Chili avant sa victoire aux élections présidentielles de 1964. Si le putsch des militaires d'Augusto Pinochet et la chute de Salvador Allende en 1973 provoqua des tensions internes en Allemagne,⁵ quatre fondations gardèrent une forme de présence discrète tout au long de la période dictatoriale.⁶ Alors que la FES ne préserva qu'une antenne sous un nom modifié, son représentant ayant choisi de transférer ses activités en Equateur après le putsch, la KAS s'employa à soutenir les forces oppositionnelles modérées, et notamment des projets coordonnés par le Parti démocrate-chrétien chilien.⁷ Plus tard, la KAS apporta un soutien remarqué – parallèlement à l'engagement américain, notamment via le *National Endowment for Democracy* – au plébiscite de 1988 qui conduisit à la destitution du général Pinochet. Celle dont les choix nourrirent le plus de controverses fut la Fondation Hanns Seidel. Le maintien de son implantation (sous la forme d'écoles de gestion et d'administration

⁵ BMZ, Referat 201, *Evaluierung der Aktivitäten der politischen Stiftungen in Chile*, (L'évaluation des activités des fondations politiques au Chili), Bonn, octobre 1995.

⁶ Cette présence, très fragile dans les années soixante-dix, se renforça dans les années 1980. C'est alors qu'un représentant de la FES retourna au Chili, suivi par la Fondation Hanns Seidel (HSS) en 1983.

⁷ BMZ, *Evaluierung der Aktivitäten der politischen Stiftungen in Chile*, *op. cit.*, p. 21.

principalement) au Chili de Pinochet fut critiqué comme une forme de légitimation indirecte de la dictature (Wagner, 1994). Cependant, le ministère de la Coopération (BMZ) apprécia que les fondations appréhendent le régime autoritaire non comme un « bloc monolithique et totalitaire » mais comme un système avec ses failles et ses niches, notamment dans les années quatre-vingt.⁸ L'ambiguïté de l'engagement reste donc un risque assumé.

Une mise en perspective de la stratégie des fondations : le cas européen

Si l'ampleur des financements allemands permet des comparaisons avec l'engagement américain dans les changements de régime (Pinto-Duschinsky, 1991), la comparaison qualitative fait état de différences fondamentales. L'assistance politique américaine se dessine à plus court terme, privilégiant souvent une aide financière massive et ciblée pendant la campagne électorale ou destinée directement à soutenir les structures d'un parti. L'assistance allemande, elle, semble davantage axée sur la construction de liens politiques et le renforcement indirect des ressources des partenaires à plus long terme, sans qu'un financement direct des structures partisans ne soit possible. Au-delà, ce qui semble avoir pesé sur les stratégies des fondations allemandes dans des contextes des transitions sur le continent européen, fut leur capacité à servir d'intermédiaire entre les mouvements politiques émergents de ces pays et les structures partisans transnationales au niveau européen (Dakowska, 2005 b). Cette capacité à légitimer les formations politiques émergentes au sein des forums auxquels celles-ci aspiraient a pu être observée dans les pays d'Europe du Sud, puis celle de l'Est.

Dans les années 1970, la Fondation Friedrich Ebert se fit remarquer sur le continent ibérique, pour son soutien aux mouvements de l'opposition et à la reconstruction des partis socialistes espagnol et portugais suite à la chute du régime de Franco en Espagne et à la « révolution des Œillets » au Portugal. En coopération avec l'Internationale Socialiste et les syndicats allemands, la FES fournit un soutien important aux émigrés espagnols pour reconstruire les structures partisans et les préparer à la prise du pouvoir. Le Parti Socialiste portugais, sous la direction de Mario Soares, aurait ainsi été fondé en Allemagne, en 1973, dans l'un des centres de formation de la Fondation Friedrich Ebert, à Bad Munstereiffel (Pinto-Duschinsky, 1991, p. 55). Dans les deux pays, la fondation proposa des formations pour les cadres des partis, notamment sur les techniques de la campagne électorale. Une reconnaissance symbolique peut parfois venir récompenser tous ces efforts. Ainsi, le représentant de la Fondation Ebert, Dieter Koniecki – qui avait ouvert le bureau de Madrid de la Fondation avant la légalisation du PSOE, en 1976 – fut décoré par le roi Juan Carlos pour les services rendus à la démocratisation (Pinto-Duschinsky, 1991). Si l'engagement en Espagne doit être replacé dans le contexte plus large de l'activité de l'Internationale

⁸ BMZ, *Evaluierung der Aktivitäten der politischen Stiftungen in Chile, op. cit.*, p. 38.

Socialiste (Ortuño Anaya, 2002), et si d'autres leaders comme Olof Palme ou James Callaghan participèrent à la légitimation des partis socialistes portugais et espagnol, c'est aux fondations allemandes qu'on attribue une part considérable de l'effort financier et organisationnel sur le continent ibérique (Pinto-Duschinsky, 1996).

Bien que cet engagement soit revendiqué par les représentants de la FES comme un soutien à la démocratisation, la question de l'ingérence dans les affaires intérieures d'un pays n'en reste pas moins présente. Des voix critiques signalèrent par exemple que le soutien ciblé de la « joint venture politique des SPD, IS et FES » aux courants sociaux-démocrates et proeuropéens sur la péninsule ibérique avait pour objectif d'orienter les formations de gauche de ce pays vers une direction social-démocrate modérée, en marginalisant les autres factions (Nuscheler 1993, p. 236). Ainsi, les fondations cherchent à peser sur les rapports de pouvoir interpartisans, mais aussi intrapartisans, sans y parvenir forcément, comme le montre l'exemple polonais. En effet, au-delà des différences, il semble possible de pointer certaines analogies entre les cas espagnol et polonais, si l'on songe à une transition partiellement anticipée et à une relative perméabilité aux contacts internationaux préalable à la chute du régime.

II. Franchir le rideau de fer : les fondations face à l'Ostpolitik

Dès le début des années soixante-dix, la Fondation Friedrich Ebert soutenait les orientations de l'Ostpolitik lancée par Willy Brandt (cf. Dakowska 2005). Proche du SPD, la Fondation adhéra aux principes constitutifs de cette politique, tels qu'ils ont été exprimés par ses concepteurs, selon lesquels la multiplication des échanges commerciaux, politiques et culturels à différents niveaux devait mener à un rapprochement entre les deux blocs. La condition préalable à ce rapprochement était la reconnaissance des gouvernements communistes comme des interlocuteurs internationaux légitimes et la reprise des relations diplomatiques avec les pays du bloc soviétique. En prenant le contre-pied des discours de justification qui revendiquent *a posteriori* un caractère apolitique à l'engagement de la Fondation, l'analyse des sources de la période vient confirmer l'hypothèse de l'importance de sa dimension politique. La proximité du gouvernement fédéral apparaît comme essentielle, telle est notre hypothèse, pour la perception d'une fondation à l'étranger ; le moment 1989 en fournit une illustration paradigmatique.

Changement par le rapprochement : la Fondation Ebert en Pologne

Etudier l'activité de la Fondation Ebert au-delà du rideau de fer s'avère une tâche délicate, du fait des controverses pour l'interprétation légitime de l'Ostpolitik. Les défenseurs de la politique du SPD avancent qu'il y aurait eu, en 1970, un partage singulier des tâches au sein de la social-démocratie

allemande, la FES étant chargée de veiller aux bonnes relations au niveau sociétal, alors que les gouvernements se focalisèrent naturellement sur les négociations avec leurs interlocuteurs communistes.⁹ Cependant, cette lecture dichotomique semble finaliste et rétroactive à la fois. Il semblerait que la Fondation ait inscrit sa stratégie dans la politique extérieure du SPD. Du côté allemand, ces échanges, animés par quelques passeurs actifs qui mobilisèrent des groupes plus importants de journalistes, chercheurs et responsables politiques, se déployèrent dans le contexte de l'évolution du référentiel de la politique étrangère qui privilégia la détente avec le slogan du « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*).

Si les institutions sollicitées de plusieurs pays socialistes (notamment l'URSS et la République tchèque) refusèrent toute formalisation de la coopération avec une institution ouest-allemande, la stratégie aboutit en Pologne. Bien entendu, les institutions polonaises étaient soumises à la demande de la caution politique à l'officialisation de leur travail, par exemple au département des Affaires étrangères du Comité central du Parti Ouvrier Unifié Polonais (POUP).¹⁰ Ces organes officiels pouvaient infléchir le choix de partenaires de la fondation, dont les activités s'apparentaient par conséquent à des tâtonnements progressifs. Alors que, par exemple, le représentant de la Fondation Ebert cherchait à élargir la coopération à l'Association des Journalistes Polonais (organisation professionnelle, organisée plutôt « par le bas » bien que soumise au contrôle du Comité central), on lui fit savoir que cela n'était pas souhaité au niveau du Comité central : le contact fut donc rompu. C'est l'agence Interpress, vitrine officielle du journalisme de la République populaire de Pologne, qui devint le partenaire de la fondation.

Les délégués de la Fondation Ebert en Pologne, tel le journaliste Klaus Reiff, cherchaient à souligner l'apport de la Fondation à l'Ostpolitik du gouvernement social-démocrate et à la « normalisation » des relations bilatérales. Ainsi, il s'agissait de faire avancer une interprétation normative du rapprochement bilatéral visant à dépasser les contraintes dues à la différence de régimes. Avec ses institutions partenaires comme l'Institut de l'Occident de Poznań (IZ) et l'Institut polonais des Affaires internationales (PISM), affilié au ministère polonais des Affaires étrangères, la Fondation Ebert avait co-organisé plusieurs conférences sur la coopération en matière des manuels scolaires et de la détente. En sus des coopérations entamées, la FES promut, dès le milieu des années soixante, l'intensification de la coopération dans le domaine de la formation des adultes, ainsi que des échanges de jeunes.¹¹ Alors que le contexte politique ne permit qu'une

⁹ Entretien avec un responsable de la Fondation Friedrich Ebert, le 29 mars 2000.

¹⁰ AAN, 1738/0, 35/19, f. 10, Lettre du directeur du PISM M. Dobrosielski transmettant le projet de l'accord cadre entre le PISM et la FES et le projet du protocole de la coopération pour l'année 1977 au département des Affaires étrangères du Comité central du POUP, et aux différents départements du MAE polonais.

¹¹ FES, Fonds K. Reiff, *Konzeption für Polen-Projekte der Friedrich-Ebert-Stiftung*, 31.03.1976.

réalisation partielle de ces projets, certaines idées et formules discursives lancées alors furent reprises vingt ans plus tard, dans les traités bilatéraux ou dans des textes programmatiques. Par exemple, si l'idée lancée au sein de la Fondation dans les années 1980 d'aménager la maison de la famille von Moltke, située à Krzyżowa (*Kreisau*) en Basse Silésie, en un centre international de rencontres de jeunes autour de la thématique de la résistance allemande au nazisme resta alors sans écho,¹² les conditions favorables à la réalisation de cette initiative ne se trouvèrent réunies qu'après 1989.¹³

Les tractations au sujet des bourses donnent une mesure des limites de l'autonomie d'une organisation occidentale intervenant dans un contexte autoritaire. Les représentants de la Fondation Ebert négociaient directement avec la direction des instituts partenaires, mais ceux-ci étaient soumis au contrôle du Comité central du Parti (et des organes de surveillance). Alors que les responsables de la Fondation souhaitèrent choisir eux-mêmes les candidats, le Comité central fit pression sur les instituts qu'il contrôlait pour que sa « clientèle » soit privilégiée. La Fondation Ebert céda en partie, puisque les institutions partenaires en Pologne se virent attribuer des bourses pour lesquelles elles étaient libres de nommer les candidats. En revanche, par l'intermédiaire des instituts partenaires, la FES réclama l'acceptation du fait qu'elle accueille également des boursiers non désignés officiellement. Si les organes de sécurité tentèrent d'empêcher les départs individuels en bloquant la délivrance des visas, tout laisse à penser que de tels échanges se sont tout de même déroulés parallèlement aux quotas officiels convenus, malgré le contrôle policier et ses tentatives d'intimidation. L'échange des journalistes, fixé au début à six personnes par an de chaque côté, avait atteint, à partir de 1976, le nombre de dix journalistes de chaque côté. Il faut y ajouter, dès la fin des années soixante-dix, d'autres voyages organisés par la FES en dehors des quotas prévus. Au-delà de ces échanges au niveau société, dont le caractère politique s'avère prononcé si l'on s'intéresse au contenu des programmes et visites, la Fondation servait occasionnellement d'intermédiaire entre des responsables politiques de divers rangs (cf. Dakowska 2005).

Lorsque l'on étudie la circulation transnationale des idées, il convient d'interroger les conditions de leur production et de réception (Bourdieu 2002). Le contrôle étroit de l'accès à l'information en Pologne augmentait la réceptivité à l'expertise ouest-allemande, par exemple dans le domaine des médias. Les luttes partisans pour l'imposition de la lecture légitime de l'histoire enseignée dans les manuels scolaires expliquent l'attention portée aux publications de la FES en Allemagne, mais aussi en Pologne, où l'interprétation de la frontière Oder-Neisse proposée par le SPD convergeait

¹² FES, Fonds Klaus Reiff, K. Reiff, Entwurf einer *Konzeption für ein Deutsch-Polnisches Bildungs-und Begegnungszentrum „Kreisauer Kreis“*, 10 juillet 1984.

¹³ Au début des années quatre-vingt-dix, l'ancienne demeure du comte Helmut von Moltke, animateur du « cercle de Kreisau », participant à l'attentat contre Hitler du 20 juillet 1944 et exécuté a été rénovée et transformée en un centre de rencontres international, grâce à des financements allemands.

davantage avec les attentes polonaises que celle défendue par les conservateurs ouest-allemands, récusant le caractère définitif de la frontière. Enfin, c'est parce que les choix des représentants de la Fondation Ebert étaient perçus comme peu controversés en Pologne – et que des membres du POUP étaient consultés et invités aux manifestations organisées par la Fondation – que son travail ne fut pas empêché de manière significative.

Face aux incertitudes de la « révolution autolimitée » - un passif pesant

L'affirmation des mouvements dissidents en Pologne dès la deuxième moitié des années soixante-dix invite à interroger le positionnement des organisations occidentales face à cette mobilisation. Dans le contexte de la « révolution autolimitée » (Staniszki, 1982) aboutissant à la reconnaissance du syndicat *Solidarność* par le Parti en août 1980, les liens étroits tissés par la Fondation Ebert avec les représentants des institutions polonaises proches du pouvoir n'ont pas été distendus. Après l'introduction de la Loi martiale et la répression du mouvement oppositionnel par le général Wojciech Jaruzelski, la Fondation Ebert cherchait à préserver sa coopération avec les associations officielles des journalistes et les chercheurs loyaux au régime. Lorsque l'on s'interroge par exemple sur les motifs de refus de visa à certains invités polonais de la FES, il apparaît que, au moment de l'état de guerre, ce n'étaient pas forcément les autorités polonaises mais allemandes qui s'opposèrent à leur entrée en Allemagne, en raison de leur trop grande implication dans les structures du pouvoir communiste. En effet, dans le contexte du boycott occidental du régime du général Jaruzelski, au vu des répressions menées contre l'opposition, il s'agissait pour les autorités allemandes d'éviter d'accroître la dissonance vis-à-vis du gouvernement américain, déjà manifeste avec le refus de condamnation de l'état de guerre par le gouvernement d'Helmut Schmidt (Malinowski, 1997).¹⁴ Un visa fut ainsi refusé au directeur de l'agence Interpress,¹⁵ connu pour ses critiques ouvertes de la presse allemande qu'il avait jugée « trop favorable aux dissidents » lors de ses visites précédentes.¹⁶ Il en fut de même dans le cas d'une autre responsable polonais, invité en 1982 en qualité de professeur d'université, pour lequel le visa fut refusé par le Auswärtiges Amt en raison de sa fonction de ministre du Travail et des Affaires sociales du gouvernement Jaruzelski.¹⁷

Cette attitude ouverte à l'égard des soutiens du régime traduit le souci de la Fondation Ebert ne pas se démarquer de la position officielle du Parti

¹⁴ Cf. Krzysztof Malinowski, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Polski, op. cit.*

¹⁵ FES, Fonds Klaus-Peter Schneider, classeur Pologne 1982-1983, Lettre de Günter Grunwald, directeur de la Fondation Ebert à M. W., directeur de l'agence Interpress, Bonn, 3 novembre 1982.

¹⁶ FES, Fonds K.-P. Schneider, Voyage d'information de M. W., rédacteur en chef de l'Agence Interpress, Varsovie, en République fédérale, 16-25 mai 1977, projet n° 34.00.17.

¹⁷ FES, Fonds K.-P. Schneider, classeur Pologne 1982-1983, FES, Lettre de E-J Kerbusch, vice-directeur de la Section internationale à Mme M., Bonn, 20 août 1982.

social-démocrate. Elle éclaire aussi en partie les raisons de la déception des dissidents polonais vis-à-vis du SPD. En 1984, la FES rapportait une rencontre avec les conseillers de *Solidarność*, Bronislaw Geremek et Tadeusz Mazowiecki avec des sénateurs socialistes italiens et une délégation officielle des socialistes français :

*« Il a été beaucoup regretté qu'aucun membre du SPD n'ait jusqu'à présent cherché à prendre contact avec l'opposition. (...) Les propos du député Wischniewski au sujet de la Pologne, en particulier ses opinions concernant les syndicats, tels qu'ils ont été rapportés dans les médias et les interviews de presse en Pologne, ont eu un effet troublant [Befremden] ».*¹⁸

Cette recherche de continuité relationnelle évitant toute confrontation avec les autorités communistes devait peser plus tard sur les relations entre les sociaux-démocrates allemands et les dirigeants démocratiques en Pologne. Afin d'éviter une lecture rétroactive, il faut reconnaître qu'il était difficile, au début des années quatre-vingt, de prévoir une issue consensuelle au conflit, aboutissant à des élections ouvertes à la compétition. En même temps, le début de l'ouverture du SPD aux dissidents en 1988, alors que le gouvernement polonais était entré dans la phase de négociations avec l'opposition pour préparer la « cooptation » de celle-ci et le partage du pouvoir (Paczkowski, 1999) survint bien tard aux yeux des dissidents. Cet exemple montre que l'intervention d'une organisation occidentale dans le contexte d'un régime autoritaire ne rime pas forcément avec l'appui à l'opposition démocratique et aux mouvements pacifiques. La situation évolue dans le contexte de transformations systémiques, lorsque la coopération avec les élites démocratiques devient un gage de légitimité pour les organisations occidentales.

III. Face à la chute des régimes : jouer avec l'incertitude, cibler les élites libérales

Effectuer une focale sur l'année 1989 et la transition négociée permet de revenir à la question initiale du poids des organisations étrangères dans des contextes quasi-révolutionnaires. Sans pouvoir avancer que les fondations allemandes aient eu une part prépondérante dans l'émergence de certains mouvements à ce moment là, il apparaît en revanche, que celles-ci ont cherché – avec plus ou moins de bonheur – à tirer des opportunités du moment et à se positionner comme des interlocuteurs des nouvelles élites politiques. La Pologne s'était trouvée en tête de la vague des « révolutions de velours » en Europe centrale ayant précédé la chute de l'Union soviétique avec la tenue d'une Table ronde entre les représentants du pouvoir et de l'opposition démocratique en tout début de l'année 1989. Les

¹⁸ Handakten Klaus Reiff, FES, Klaus Reiff, 25.05.1984, *Polen April 1984*.

deux grandes fondations politiques allemandes, la KAS et la FES ont suivi ces événements de très près.

Les dilemmes des fondations face à la passation du pouvoir de 1989

Les résultats des premières élections parlementaires ouvertes à la compétition pluraliste en juin 1989¹⁹ avaient renforcé les leaders de *Solidarność*, qui ont pu désormais concrétiser les négociations sur les modalités de partage de pouvoir avec les dirigeants du POUP. Pourtant, l'été 1989 demeurait marqué par une forte incertitude quant aux moyens disponibles pour mettre en œuvre des réformes et pour mobiliser un soutien international à un moment, où l'évolution des autres pays de la région restait incertaine. La Fondation Konrad Adenauer, proche du gouvernement Kohl a su utiliser cette occasion pour inviter une des premières délégations des représentants de *Solidarność* et du Club Civique Parlementaire (OKP) en Allemagne.²⁰ Elle offrit un accès informel au gouvernement fédéral à ces représentants semi-officiels de l'État polonais en transition. Après avoir été reçus par le président de la KAS, Bernhard Vogel, les invités rencontrèrent le Chancelier Helmut Kohl, la Présidente du Bundestag Rita Süßmuth, le ministre des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher et le ministre de l'Economie Helmut Haussmann. Cette capacité à ouvrir les portes du plus haut niveau du pouvoir en Allemagne, de manière informelle, semble peser en particulier dans des contextes précédant l'alternance au pouvoir. Elle est appréciée notamment par des partenaires qui ne disposent pas de moyens alternatifs d'obtenir l'accès à un niveau si élevé du pouvoir, du fait de leur appartenance à l'opposition dans leur pays.

A part l'accès aux décideurs de plus haut niveau dans ces moments critiques pour la suite des réformes, la KAS fournit également un forum de discussions et de réflexion sur la mise sur agenda de problèmes favorable aux forces pro-réformistes en Pologne au moment où le processus de démocratisation devenait l'enjeu d'un affrontement politique passager, mais hautement sensible, en Allemagne. En effet, quelques jours avant l'arrivée de la délégation polonaise, en juillet 1989, le ministre des Finances et président de la très conservatrice CSU, Theo Waigel, avait déclenché un débat public émotionnel en se prononçant, lors d'une rencontre d'associations d'expulsés de Silésie à Hanovre, sur la persistance juridique

¹⁹ Le 4 juin 1989, des élus liés à Solidarité remportèrent la totalité des places ouvertes à la compétition (33%), le reste ayant été réservé au POUP. Ils remportèrent en revanche la totalité des places au Sénat, ouvertes à la compétition libre.

²⁰ La délégation était composée de Bronisław Geremek, président du groupe parlementaire OKP à la Diète, de Witold Trzeciakowski, sénateur, expert en économie de l'opposition polonaise, Zbigniew Bujak, vice-président de *Solidarność*, de Krzysztof Śliwiński, directeur du bureau des relations internationales du Comité Civique (et rédacteur en chef du quotidien récemment créé de l'opposition *Gazeta Wyborcza*), ainsi que de Janusz Reiter, journaliste (devenu ensuite le premier ambassadeur de la Pologne démocratique en Allemagne). KAS, Information pour la presse de la KAS, Sankt Augustin, 6 juillet 1989, fonds 2/201/24-0.

du *Reich* dans les frontières de 1937.²¹ Ces propos avaient suscité des réactions scandalisées en Pologne, l'organe du POUP, le quotidien *Trybuna Ludu* accusant Waigel de remettre en question le caractère définitif de la frontière Oder-Neisse et de courtiser les « néo-bruns », en mettant en garde contre le « révisionnisme ».²² Suite aux tensions provoquées par ces déclarations, Helmut Kohl se distanca des propos de Waigel en affirmant qu'il n'y avait pas lieu « d'entamer une discussion sur la frontière ».²³ Les représentants des autres partis bondirent sur cette affaire : le SPD condamna les propos de Waigel et approuva la position d'Helmut Kohl²⁴. La CSU soutint pour sa part Waigel et sa lecture du traité germano-polonais de 1970.²⁵

Face à la politisation de cette question des deux côtés de la frontière, et sa mise en relation par la presse avec l'arrivée de la délégation de *Solidarność*, les assurances du ministre Genscher et du chancelier Kohl quant à leur soutien aux réformes en Pologne eurent un poids symbolique important.²⁶ Dans ce contexte d'incertitude, la KAS insista sur la nécessité de bâtir des relations de confiance avec les partenaires polonais et construisit un discours autour de la notion de « réconciliation » (cf. Gardner Feldman 1999 ; Phillips 1998 ; Bazin, Perron 2000). Elle souligna l'urgence de l'aide économique en convergeant avec les souhaits exprimés par les nouveaux responsables polonais.

Alors que les discours sur le « bon voisinage » et la réconciliation étaient rapidement devenus des références quasi-incontournables de la routine des allocutions publiques germano-polonaises dans les années quatre-vingt-dix, il serait prématuré de les considérer comme allant de soi. Proches du discours officiel de la politique étrangère, ces prises de position traduisent et structurent des conflits sociaux. En effet, si les fondations font partie intégrante de l'action publique extérieure, elles n'échappent pas à la règle des politiques publiques qui structurent les conflits entre intérêts divergents : « Les diverses institutions qui constituent l'Etat sont prises elles-mêmes dans les conflits sociaux, épousent les intérêts de certains groupes avec lesquels elles ont des relations suivies, alors que les gouvernants élus (...) avantagent nécessairement certaines professions, organisations, écoles ou associations et renforcent ainsi les ressources de celles-ci dans les rapports de force qui les opposent à d'autres groupes d'acteurs » (Lagroye, François, Sawicki 2002, p. 510).

²¹ Archives de la KAS, Dépêche de l'Agence allemande de presse (DPA), *Scharfe Kritik an Waigel aus Warschau. Kohl: Keine Grenzdiskussion*, 6 juillet 1989.

²² *Ibid.*

²³ KAS, Dépêche de la DPA „Solidarität“ – *Delegation in Bonn – Kohl: Keine Grenzdiskussion*, 6 juillet 1989.

²⁴ KAS, Dépêche de la DPA, *Bahr mit Kohls « Klarstellung » zufrieden*, 6 juillet 1989.

²⁵ *Ibid.* « Kohl zieht die Notbremse », *Frankfurter Rundschau*, 7 juillet 1989.

²⁶ KAS, Dépêche de la DPA, *Genscher für ein vertrauensvolles Verhältnis zu Polen*, 7 juillet 1989.

En écho à la politique étrangère du gouvernement Kohl, la KAS se positionna clairement pour l'acceptation du *statu quo* et de la réconciliation, alors que certains groupes de la CSU proches des milieux des expulsés (*Vertriebene*) s'y opposaient. Certes, les milieux des *Vertriebene* étaient déjà marginalisés et n'exerçaient plus une influence sur le gouvernement fédéral comparable aux années cinquante. Cependant, ils demeuraient une force électorale avec laquelle tous les gouvernements allemands devaient compter et ils n'hésitèrent pas, dans le contexte d'un resserrement de la coopération avec la Pologne, à attaquer violemment la KAS au motif que celle-ci ignorait « les intérêts allemands ». Ainsi, alors que des représentants de la KAS, comme Bernhard Vogel, se joignirent à la déclaration commune des catholiques allemands et polonais à l'approche du 50^e anniversaire du déclenchement de la Seconde guerre mondiale, le 1^{er} septembre 1989, le député Herbert Czaja, Président de l'Union des expulsés allemands (BdV) renonça à son poste de conseiller aux Affaires européennes du Comité central des catholiques allemands tant que ce dernier « ne clarifierait pas sa position par rapport à l'*Ostpolitik* »²⁷.

*« Les ministres, même retraités, sont tenus, en tant qu'agents d'Etat, de respecter les commandements de la Loi fondamentale et de l'intérêt légitime de l'Allemagne. (...) Avec cette déclaration, l'ancien ministre-président Bernhard Vogel ne semble plus être digne de diriger la Fondation Adenauer. Celle-ci est tenue, par l'emploi de fonds publics importants, de respecter les prescriptions de la Loi fondamentale concernant l'unité de l'Allemagne et de préserver l'héritage d'Adenauer, qui s'opposa, de manière décisive, à la braderie de certaines parties de l'Allemagne avant des règlements de paix. »*²⁸

L'héritage politique d'Adenauer se trouvait ainsi disputé entre deux ailes opposées de la coalition chrétienne-démocrate. Pour le groupe représentant les intérêts des expulsés, l'effritement des régimes de type soviétique et l'unification allemande étaient source d'incertitude. Le projet de démantèlement du ministère pour les Questions interallemandes, une des principales sources de financement de leurs activités et, par-là, de leur reconnaissance, constituait une menace pour leur dividende symbolique (« être reconnu ») et leur capacité d'intervenir dans l'action publique (« être un acteur pertinent ») (Offerlé 1998, p. 134). Menacés par la marginalisation institutionnelle, les expulsés tentèrent de recourir à une stratégie de « scandalisation » (Ibid., p. 122-123). Dans le contexte de la signature du Traité sur la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse, Herbert Czaja dénonça la politique du gouvernement fédéral à l'égard de la Pologne :

« La politique de Varsovie s'accompagne d'une vague de propagande de la part du lobby allemand pro-polonais hostile aux expulsés (...) On peut y inclure, tant ici qu'en Pologne, la fondation Adenauer, menée par le polono-euphorique Bernhard Vogel, le perdant des élections en Rhénanie du Nord-Westphalie, qui dépense des sommes étatiques élevées pour un institut

²⁷ Archives de la KAS, déclaration à la presse du BdV, Bonn, le 9 août 1989.

²⁸ *Ibid.*, p. 2.

*culturel pompeux à Varsovie et qui ne noue le contact avec les Allemands de souche [Heimat] qu'à travers des symposiums dirigés contre les anciens Allemands expulsés. Pourtant, le chancelier Helmut Kohl s'est prononcé en faveur d'une association étroite avec les expulsés allemands dans l'aide et la coopération avec les amicales [à l'Est] ! La Fondation Adenauer reçoit plusieurs millions de la part du ministère des Affaires étrangères pour le travail culturel sur le terrain polonais ! Adenauer se retournerait dans sa tombe s'il savait l'usage anti-allemand qui est fait de ces fonds ».*²⁹

A travers leur campagne, les expulsés cherchaient à s'assurer que les ressources matérielles et personnelles qui leur étaient réservées au ministère en charge des Questions interallemandes seraient transférées au ministère de l'Intérieur et que leur point de vue serait pris en compte dans le Traité de bon voisinage en cours d'élaboration.³⁰ Il apparaît ainsi que, sans pouvoir être confondue avec les délégations officielles de l'Allemagne, les fondations politiques n'ont pas hésité à prendre position dans les conflits internes au champ politique allemand. Elles cherchaient à laisser une empreinte sur le discours officiel en matière de politique étrangère.

La Fondation Ebert, quant à elle, n'était pas parvenue à résoudre la tension qui devait peser sur son engagement en Pologne dans les années de transition : conjuguer un soutien à la fois aux gouvernants et à l'opposition démocratique. En 1989, tributaire des engagements des deux décennies précédentes, les représentants de la Fondation s'engagèrent à poursuivre la coopération avec les partenaires proches du POUP, parallèlement à la diversification des contacts face à la nouvelle situation politique. La réaction des partenaires traditionnels ne fut pas enthousiaste face à cette décision qui illustrait la fin de leur monopole dans les relations extérieures.³¹ D'une manière générale, l'équilibre recherché par la FES pouvait difficilement être préservé dans une période où l'affrontement postcommunistes / anticommunistes structurait les clivages et où des choix clairs étaient attendus du côté polonais. Les nouvelles élites démocratiques étaient ouvertes au soutien étranger, face à l'incertitude de la transition, mais c'est du côté chrétien-démocrate qu'elles reçurent un signal clair.

²⁹ Archives de la KAS, déclaration à la presse du BdV, n° 128, *Czaja warnt von der Isolierung und Gleichschaltung der Deutschen im polnischen Machtbereich*, Bonn, le 16 novembre 1990. Le titre de cette déclaration officielle est évocateur : « Czaja met en garde contre l'isolation et l'uniformisation des Allemands dans la sphère du pouvoir polonaise ». Notons que le terme de « *Gleichschaltung* » est très connoté car il se réfère à la mise au pas de la société allemande à la suite de la prise du pouvoir par Hitler. Par « sphère du pouvoir polonaise », le BdV se réfère aux territoires attribués à la Pologne dans le traité de Potsdam.

³⁰ *Deutschland-Union-Dienst*, vol. 45, n° 12, « Die Vertriebenen werden einbezogen – Versöhnungspolitik ohne Ost- und Sudendeutsche kann es nicht geben », Hartmut Koschyk, président du groupe de travail « Expulsés et réfugiés » du groupe CDU/CSU, 17.01.1991, p. 3.

³¹ FES, Fonds KPS, Klaus Reiff, *Bericht über Gespräche in Warschau nach den Wahlen zum Parlament und zum Senat, 6-10 Juni 1989*.

Dès la formation de premiers gouvernements démocratiques, les fondations allemandes ont ouvert leurs bureaux dans les principales capitales centre-européennes. Elle se sont inscrites, ce faisant, dans le vaste mouvement international d'assistance aux réformes (Dakowska 2004). Leur engagement, similaire sous de nombreux aspects, notamment rhétorique, à celui d'autres fondations et ONG occidentales, se démarqua par une dimension partisane prononcée. Au-delà d'un soutien indirect à la formation des élites partisans, il s'agissait de financer des projets dans des domaines aussi diversifiés que la gestion des collectivités locales, la réforme des institutions centrales, les médias, les droits des femmes, le renforcement de l'expertise économique et politique etc.

Sans revenir ici sur les formes et moyens de la mise en œuvre de ces projets, il convient de remarquer que l'effondrement du communisme en Europe centrale était une formidable opportunité pour des organisations financées en grande partie sur fonds public d'accroître leurs moyens matériels d'action, tout en insistant sur le caractère indispensable de leur engagement. Les rapports internes des fondations traduisent le regard de leurs représentants sur la situation politique dans le pays, mais ils permettent aussi d'analyser les moyens utilisés pour convaincre les ministères fédéraux de la nécessité de poursuivre l'engagement financier. Les délégués à l'étranger peuvent souligner certaines avancées qui, selon eux, sont le fruit de leur travail, ou encore dramatiser la situation pour faire ressortir le besoin urgent d'aide.

« Les changements qui se déroulent dans la société, l'économie et la politique polonaise sont énormes. Ils provoquent l'incertitude, l'insécurité, les doutes, car si la volonté du changement est là, les objectifs, les moyens, les voies et les méthodes ne sont pas toujours clairement identifiables et prévisibles. Les héritages de l'ancien régime sont nombreux. De nombreux anciens fonctionnaires occupent encore leurs postes. Ils ne sont pas les réformateurs les plus zélés. »³²

A la lecture de ces rapports, on peut comparer une fondation à un « entrepreneur des normes » veillant à l'application de la loi (Becker, 1985). Celui-ci est placé devant un double problème : « D'une part, il doit démontrer aux autres que le problème ne cesse pas d'exister : les lois qu'il est censé faire appliquer ont de l'importance puisque les infractions sont commises. D'autre part, il doit montrer que ses efforts pour les faire appliquer sont efficaces et valables, que le mal dont il est chargé s'occuper est réellement pris en charge ».³³ Pour justifier la poursuite de leur financement, les fondations politiques adoptent une attitude comparable à celle des agents des « croisades morales », décrites par Howard Becker.

³² KAS, Demande de soutien du travail économique et sociopolitique dans les pays autres que les PVD, chap 2302, titre 68 612, ici : Projets en Pologne, adressée par Josef Thesing au BMZ, Sankt Augustin, 11 septembre 1990, p. 2.

³³ *Ibid.*, p. 180-181.

Ceux-ci affirment à la fois « qu'en raison de leurs efforts, la solution du problème dont elles s'occupent est proche » et, en alarmant sur la persistance du problème « demandent un effet renouvelé et accru pour pouvoir le maîtriser ».³⁴

Pour tisser les réseaux avec des personnalités proches de nouveaux gouvernements démocratiques en Pologne, la Fondation Adenauer conserva au début une position privilégiée du fait des contacts qu'elle détenait déjà auprès des cercles de l'ancienne opposition démocratique (Tadeusz Mazowiecki, Władysław Bartoszewski, Donald Tusk...). La Fondation Ebert, contrainte de diversifier ses contacts, évitait au début de se lier avec les anciens communistes aspirant au label social-démocrate. Elle invoqua fréquemment ceux parmi ses anciens boursiers qui avaient fait une carrière politique dans les gouvernements du centre-droit comme Leszek Balcerowicz, ministre des Finances et père de la « thérapie de choc » ou Hanna Suchocka, ministre de la Justice, puis Premier ministre au début des années 1990.

Le soutien à des personnalités, groupes politiques ou instituts de recherche pouvant le plus souvent être identifiés avec une mouvance déterminée était attendu et apprécié du côté de partenaires centre-européens, souffrant d'une insuffisance de moyens, de savoir et de savoir-faire, ainsi que d'un déficit de reconnaissance à l'étranger. Mais ce même soutien peut tout autant être considéré comme un investissement pour une fondation qui espère, en « misant » sur une personnalité donnée, s'assurer des gains en termes de prestige et d'information, si d'aventure l'individu soutenu était amené à intégrer le gouvernement ou la haute administration. Le soutien à des instituts de recherche peut clairement être lu comme un moyen de s'assurer, en retour, des informations, statistiques, lectures et pronostics qui servent à leur tour les fondations allemandes dans leurs rapports et leurs publications et leur permettent de se profiler comme des experts du pays en question. Cela explique pourquoi ce sont des institutions déjà visibles et reconnues qui recueillaient le plus de soutien matériel, souvent de la part de plusieurs bailleurs de fonds parallèlement. Quant au soutien appuyé accordé à des organisations de jeunesse proches des partis ou encore à des mouvements pro-européens, il constituait une différence qualitative pour les moyens des organisations financées, même s'il est difficile de dire avec précision ce qui fut transmis en fin de compte, tant les sources d'inspiration pouvaient être multiples.

Pour conclure, on peut ajouter que l'un des objectifs des fondations impliquées dans les transformations systémiques était de voir émerger des partenaires à leur image, sous la forme d'ONG affiliées aux partis politiques. Dans le cas de ces ONG proches des partis, revendiquant une expertise dans le domaine de « l'éducation citoyenne » ou des questions

³⁴ *Ibid.*, p. 181.

européennes, largement dépendantes des financements étrangers, le soutien allemand à ces structures contribuait à augmenter leurs capacités matérielles et personnelles et à donner du sens à leurs activités. Le financement des ONG constituait un trait essentiel de l'assistance occidentale, dans la mesure où ces ONG correspondaient à la vision – réductrice mais répandue – de la société civile en tant qu'un « espace d'engagement d'intérêt public, fournissant des services pour s'aider soi-même » (Carothers b, 1999, p. 61). Cette notion de société civile est fondée sur une stricte séparation avec la société politique : « les donateurs ont choisi de considérer la société civile et la société politique comme des entités séparées car (...) ceci étayait l'argument qu'il est possible de soutenir la démocratie sans s'impliquer dans la politique partisane et sans interférer de quelle manière que ce soit dans la politique intérieure d'un autre pays » (Carothers, Ottaway, 2000, p. 10-11). Cette distinction d'ailleurs utile aux fondations politiques allemandes qui se fondèrent naturellement dans le paysage des organisations promues par les « professionnels de la démocratie » (Guilhot, 2001) américains. Cette approche s'accorda bien avec la conception de « l'éducation citoyenne » allemande, basée sur la promotion de la participation active des citoyens à la vie politique et du pluralisme. La formation aux techniques de marketing politique n'était dès lors pas considérée comme une interférence dans le jeu de forces politiques internes mais comme un « soutien à la démocratie » et à la société civile. Tenir compte de ces imbrications implique de ne pas « ossifier » la distinction entre l'univers associatif et politique, dont les pratiques se rapprochent souvent (Siméant, 2003). En analysant l'implication d'organisations extérieures dans un contexte de démocratisation, il ne suffit pas de s'interroger sur leurs modes d'action ni sur la manière dont celles-ci ont cherché à peser sur les relations du pouvoir dans le pays en question. Au-delà de la mesure aléatoire du « succès » ou de « l'échec » relatif des fondations à peser sur des configurations de pouvoir, il semble intéressant de s'interroger dans quelle mesure ce même engagement à l'étranger devient un élément de reconnaissance institutionnelle en Allemagne, voire une condition de survie pour des organisations dépendantes des fonds publics. Quel que soit le contexte : affrontement de la guerre froide, rapprochement facilité par la détente ou encore les transformations systémiques, les fondations politiques allemandes ont su construire leur engagement autour d'une cause prioritaire pour le gouvernement fédéral et justifier ainsi la nécessité de leurs missions.

Références bibliographiques

Angell Alan, « International Support for the Chilean Opposition, 1973-1989; Political Parties and the Role of Exiles, in: Laurence Whitehead (dir.), *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 175-200.

- Bazin Anne, Perron Catherine « L'Allemagne et l'Europe centrale à l'heure de la réconciliation », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 31, n° 1, 2000, p. 5-108.
- Becker Howard S., *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985.
- Bourdieu Pierre, « Les conditions de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 145, 2002, p. 3-8.
- Carothers Thomas, *Assessing democracy assistance : the case of Romania*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- Carothers Thomas, *Aiding democracy abroad: the learning curve*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Carothers Thomas, « Western Civil Society Aid to Eastern Europe and the Former Soviet Union », *East European Constitutional Review*, vol. 8, n° 4, 1999 b, p. 54-62.
- Carothers Thomas, Ottaway Marina, *Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Dakowska Dorota « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, n° 24, 2004 dossier « Promouvoir la démocratie ? », p. 139-157.
- Dakowska Dorota, *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère : de la genèse institutionnelle à leur engagement dans le processus d'élargissement de l'Union européenne*, Thèse en science politique, IEP de Paris, 2005.
- Dakowska Dorota, « German Political Foundations: Transnational party go-betweens in the process of EU enlargement », in: Wolfram Kaiser, Peter Starie (dir.), *Transnational European Union*, Londres, Routledge, 2005 b, p. 150-169.
- Doering-Manteuffel Anselm, *Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999.
- Gardner Feldman Lily, « The principle and practice of 'reconciliation' in German foreign policy: relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic », *International Affairs*, 75/2, 1999, p. 333-356.
- Grabendorff Wolf, « International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals », in: Laurence Whitehead (dir.), *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 201-226.
- Guilhot Nicolas, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 139, 2001, p. 53-65.
- Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 4^{ème} édition, 2002, p. 510.
- Malinowski Krzysztof, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Polski w latach 1982-1991*, (La politique de la République fédérale

- d'Allemagne à l'égard de la Pologne dans les années 1982-1991), Poznań, Instytut Zachodni, 1997.
- Nuscheler Franz, « Denkfabriken oder diplomatische Hilfstruppen. Die Politischen Stiftungen der Parteien und ihre Auslandsarbeit », in: Dietrich Weirich (dir.), *Auftrag Deutschland nach der Einheit: unser Land der Welt vermitteln*, Mayence, Hase & Koehler, 1993.
- Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, 2^e édition.
- Ortuño Anaya Pilar, *European Socialists and Spain: the transition to democracy*, Palgrave, Basingstoke, 2002.
- Paczkowski Andrzej, *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, (D'une victoire falsifiée à une véritable défaite. Esquisses pour un portrait de la République populaire de Pologne), Cracovie, Wydawnictwo Literackie, 1999
- Phillips Ann, « The Politics of reconciliation: Germany in Central-East Europe », *German Politics*, vol. 7, n° 2, août 1998, p. 64-85.
- Pinto-Duschinsky Michael, « Foreign Political Aid: The German Political Foundations and their US counterparts », *International Affairs*, vol. 67, n° 1, 1991, p. 33-63.
- Pinto-Duschinsky Michael, « International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America », in: Laurence Whitehead (dir.), *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 227-255.
- Pridham Geoffrey, Herring Eric, Sanford George (dir.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press, 1997.
- Quigley Kevin F. F., *For Democracy's Sake. Foundations and Democracy Assistance in Central Europe*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1997.
- Radaelli Claudio M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 255-275.
- Siméant Johanna, « Un humanitaire 'apolitique' ? Démarcations, socialisations au politique et espaces de réalisation de soi », in : Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- Staniszkis Jadwiga, *Pologne : la révolution autolimitée*, Paris, Presses universitaires de France, 1982.
- Wagner Christoph, « Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika », in: Manfred Mols, Christoph Wagner (dir.), *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt am Main, Verwuert Verlag, 1994, p. 167-228.
- Wedel Janine, *Collision and collusion: the strange case of Western aid to Eastern Europe, 1989-1998*, New York, St. Martin's Press, 1998.

Whitehead Laurence (dir.), *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Whitehead Laurence, *Democratization: theory and experience*, Oxford, Oxford University Press, 2002.