



HAL
open science

Vers une politisation du débat public européen ? L'institutionnalisation des 'fondations politiques européennes'

Dorota Dakowska

► **To cite this version:**

Dorota Dakowska. Vers une politisation du débat public européen ? L'institutionnalisation des 'fondations politiques européennes'. *Politique européenne*, 2011, 34, pp.167-199. 10.3917/poeu.034.0167 . halshs-01183953

HAL Id: halshs-01183953

<https://shs.hal.science/halshs-01183953v1>

Submitted on 14 Aug 2015

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.

**VERS UNE POLITISATION DU DÉBAT PUBLIC EUROPÉEN ?
L'INSTITUTIONNALISATION DES « FONDATIONS POLITIQUES EUROPÉENNES »**

La création de fondations politiques au niveau européen, rendue possible par un règlement adopté en décembre 2007, marque une rupture dans la position de la Commission vis-à-vis des organisations affiliées aux partis politiques au niveau national et européen. Cette évolution s'inscrit dans la réorientation des politiques de communication européenne, avec la recherche de nouveaux dispositifs à même d'atteindre un public désinvesti des enjeux communautaires. La présente contribution se propose d'explorer les mobilisations d'entrepreneurs politiques au Parlement européen et des réseaux des fondations nationales, notamment auprès de la Commission et du Conseil. Le fait que la Commission se saisisse, au plus haut niveau, de cet enjeu, doit être replacé dans la conjoncture politique du moment, au lendemain de l'échec des référendums constitutionnels. L'article propose une appréciation critique de la contribution des fondations politiques européennes à la politisation, souhaitée par certains, du débat public européen. Enfin, il se penche sur les stratégies communicationnelles de ces structures pour voir de quelle manière elles répondent aux injonctions communautaires de proximité et de dialogue.

**TOWARDS A POLITICISATION OF THE EUROPEAN PUBLIC DEBATE?
THE INSTITUTIONALISATION OF THE « EUROPEAN POLITICAL FOUNDATIONS »**

The creation of political foundations at the EU level, made possible owing to a Regulation adopted in December 2007, signifies a breakthrough in comparison with the previous position of the European Commission towards party affiliated organisations at both national and European levels. This evolution is a part of the reorientation of the European communication policies, which seems to be an attempt to reach the public largely indifferent to the European affairs. This article analyses the mobilisation of political entrepreneurs in the European Parliament and of national foundations' networks, lobbying the Commission and Council representatives. The Commission's initiative needs to be considered in the political context in the aftermath of the 2005 constitutional referenda defeat. The article proposes a critical analysis of the foundations' contribution to the politicisation of the European public debate. It analyses their communication strategies to see how they respond to the European objectives of proximity and dialogue.

La création et l'officialisation de fondations politiques au niveau européen ont été présentées comme une pierre supplémentaire s'ajoutant à la façade communicationnelle renouvelée de l'Union européenne (UE)¹. Rendue possible par un règlement adopté en

¹ L'auteur remercie Céline Belot et Jay Rowell pour leurs remarques stimulantes sur les premières versions de cette contribution ainsi que les deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires respectifs. Celle-ci est fondée sur des données empiriques, recueillies principalement à travers des entretiens qualitatifs semi-directifs et des documents produits par les institutions communautaires, les fondations politiques analysées et leurs réseaux. Dans le cadre de cette enquête, 24 entretiens ont été

décembre 2007 (1524/2007) révisant le statut des partis politiques au niveau européen qui date de 2003², cette évolution s'inscrit alors dans une double stratégie de légitimation de l'édifice institutionnel communautaire. Cette stratégie s'appuie d'une part sur la volonté de renouveler les techniques communicationnelles de la Commission européenne en s'appuyant sur des intermédiaires décentralisés et, d'autre part, sur la valorisation de la dimension politique de la parole sur l'Europe, faisant appel aux « partis politiques au niveau européen » et à leurs réseaux.

D'après les textes officiels, la création des fondations politiques au niveau européen semble s'inscrire dans la réflexion amorcée par le « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat » lancé en octobre 2005, à la suite du rejet du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas. Elle répond aux préconisations du Livre blanc sur une politique de communication européenne (Livre blanc), publié en février 2006, qui a appelé à un vaste « *partenariat* » entre les institutions européennes, les autorités nationales, et subnationales, les « *partis politiques européens et la société civile* », en insistant sur « *l'inclusion* » et la « *participation* » des citoyens (Commission, 2006).

Dans une proposition adoptée le 27 juin 2007, la Commission a qualifié les fondations de « *catalyseurs de nouvelles idées* » en leur prêtant le pouvoir de consolider le débat sur les enjeux européens (Commission, 2007 a). Selon une déclaration de Margot Wallström, Vice-présidente de la Commission européenne, responsable des relations institutionnelles et de la stratégie de communication (2004-2009), les fondations, tout comme les partis politiques au niveau européen ont « *un rôle unique à jouer pour rapprocher la politique au niveau national et au niveau européen* », renforçant la participation des citoyens « *à un dialogue politique permanent, authentique et informé* » (Commission 2007 b). A plusieurs reprises, la Commission avait exprimé l'attente que ces fondations contribuent à augmenter la participation aux élections européennes.

À admettre que cette réorientation des priorités communicationnelles a pu peser – ou constituer une opportunité inédite – dans l'émergence des fondations politiques, la question se pose de savoir dans quelle mesure la mise en place de ces structures reflète une hypothétique conversion de la Commission européenne à la politisation du débat

réalisés entre le mois de septembre 2007 et le mois de décembre 2008 à Bruxelles, Strasbourg, Amsterdam et la Haye, avec des représentants des fondations politiques au niveau national et européen, à la Commission européenne et au Parlement européen et complétés par des échanges téléphoniques et par mail entre février 2010 et janvier 2011.

² Il s'agit du règlement 2004/2003 qui institutionnalise les « partis politiques au niveau européen » en leur garantissant un financement sur le budget communautaire.

public européen.³ Le projet d'officialiser des fondations affiliées à chacun des partis politiques au niveau européen a été perçu comme un moyen d'« *épicer la tonalité du discours politique au niveau européen* », de « *contribuer à la culture politique européenne* », voire – selon des propos attribués à Margot Wallström – d'augmenter la « *diversité* » et la « *controverse* » au sein de l'UE pour mieux renouer avec les citoyens⁴. Il s'agit d'une idée en progression ces dernières années, y compris dans le champ académique d'études européennes, selon laquelle l'absence de politisation serait une des raisons d'une difficile identification populaire de l'édifice institutionnel communautaire (Hix, 2008). Cette désaffection des citoyens est associée au « *développement insuffisant d'une 'sphère publique européenne'* » (Commission, 2006, p. 5) où ces derniers pourraient faire entendre leur voix⁵.

En outre, l'émergence des « fondations politiques européennes » – raccourci sémantique qui s'est imposé dans les déclarations officielles – peut apparaître comme une « suite logique » de la décision de financer les partis politiques au niveau européen⁶. Qualifiées par la Commission d'« entités ayant une personnalité légale dans l'un des Etats membres » et « affiliées à un parti politique au niveau européen », ces fondations se voient assigner la mission de contribuer à la réalisation des objectifs de ces partis à travers l'analyse et l'implication dans les débats sur l'intégration européenne, l'organisation des conférences et des formations sur les questions européennes et, enfin, en proposant un cadre permettant de réunir les fondations politiques nationales⁷, des chercheurs et d'autres acteurs pour coopérer au niveau européen (Commission, 2007a).

Nous souhaitons interroger ici ces différentes thèses – qui tendent à naturaliser la création des fondations politiques au niveau européen comme un outil providentiel

³ Nous entendons par politisation le processus de conversion ou de « *requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités* » (Lagroye, 2003, p. 260-361). Dans le cas présenté ici, les initiatives étudiées visent à arrimer l'information sur l'Union européenne aux débats en cours dans l'enceinte parlementaire. Cette attente repose sur une double croyance ; tout d'abord, celle, selon laquelle il existerait une claire position – et opposition – gauche/droite au sujet de l'intégration européenne ; ensuite, qu'une teneur plus politique – voire partisane – des discours publics sur l'Europe permettrait d'enrayer le désintérêt public, voire la méfiance à l'égard de la construction européenne.

⁴ Honor Mahony, « EU in drive to make Brussels more political », <http://euobserver.com/9/24148?print=1>, consulté le 12 juillet 2010.

⁵ Souscrivant à cette position, le Livre blanc de 2006 avait postulé qu'une « *culture politique paneuropéenne, englobant des organisations et groupes politiques paneuropéens* » était en cours de développement (*Ibid*).

⁶ Ainsi que l'a suggéré Jan Seifert, président des Jeunes Européens Fédéralistes (JEF) <http://blog.jan-seifert.eu/jef-pr-european-political-foundations-paving-the-way-for-a-true-european-dialogue>, consulté le 12 juillet 2010.

⁷ Sur les fondations politiques nationales, cf. Pinto-Duschinsky, 1996 ; Guilhot, 2001, Dakowska ; 2005.

contribuant à combler le « fossé » avec les citoyens – en interrogeant la genèse de ces organisations et les conditions qui expliquent l’importation du dispositif de « fondation politique » au niveau européen. S’agit-il d’une impulsion du centre institutionnel, répondant aux nouvelles orientations prônées par la Commission ou bien, au contraire, peut-on y déceler des logiques qui proviennent des marges du champ politique européen ? Répondant aux questions posées dans ce dossier thématique, cette contribution montre qu’une initiative perçue comme émanant du centre recouvre des logiques plus complexes. Elle succède à la mobilisation d’acteurs issus d’espaces nationaux – les porte-parole des fondations politiques allemandes et de leurs alliés – qui avaient réussi à retourner leur stigmate de « marginaux » de l’espace public européen en image positive : celle d’experts chevronnés en matière de promotion internationale de la démocratie. Mais ces nouvelles entités ne pourraient pas voir le jour sans la mobilisation d’eurodéputés influents qui s’en sont fait les porte-parole pour défendre, finalement, leur propre cause : celle de doter les structures partisanes au niveau européen de relais à même de renforcer leur visibilité. L’émergence des fondations politiques au niveau européen ne repose donc pas, telle est la thèse défendue ici, sur une convergence spontanée entre les fonctionnaires communautaires et les porte-parole des organisations mobilisées autour de cette cause.

Dans un premier temps, focaliser le regard sur les logiques de constitution de réseaux par des fondations originaires d’espaces nationaux particuliers présente un double intérêt heuristique. Ces réseaux apparaissent à la fois comme une incarnation des relations de pouvoir entre les agents qui les composent et comme une ressource organisationnelle conforme aux attentes de la Commission, condition de leur accès et de leur reconnaissance institutionnels. En remontant aux origines de l’initiative, le constat s’impose de la réticence initiale manifestée par la Commission à l’égard de la forme organisationnelle de fondation politique, marquée à la fois par son caractère partisan et par son ancrage national. Si les fondations cherchent à s’inscrire dans l’univers de « l’économie d’influence (conseil, *lobbyisme*, *think tanks* etc) » européenne (Bastin 2003 : 33), elles revendiquent, à la différence d’autres professionnels en « affaires européennes » (*ibid.*), une affiliation idéologique avec un mouvement politique transnational.

Dans un second temps, nous pourrions tourner le regard vers l’espace institutionnel communautaire, L’attention portée aux mobilisations autour de la cause des fondations permettra de se pencher sur les configurations d’acteurs et les tensions qui ont

accompagné leur mise en place pour apprécier le travail des entrepreneurs inscrits dans des contextes spécifiques, notamment au Parlement européen (PE). L'analyse montre qu'il s'agissait d'individus occupant des positions de pouvoir et partageant une vision fédéraliste de l'intégration, qui s'étaient engagés en faveur de l'institutionnalisation des partis politiques au niveau européen quelques années auparavant.

Enfin, dans la troisième partie, nous nous pencherons sur le profil, la composition et les principaux répertoires d'action des fondations politiques, pour voir quels sont les univers que celles-ci cherchent à approcher du point de vue de la forme et du contenu de leur message.

À la recherche de l'onction européenne: les stratégies des fondations politiques nationales

La reprise du terme de « fondation politique » par le règlement de 2007 s'inspire des formes organisationnelles existantes dans différents pays européens. Renvoyant à des structures très hétérogènes d'un point de vue statutaire et pratique, ce terme désigne des groupements (pouvant prendre la forme juridique d'association mais revendiquant couramment le label de fondation ou *think tank*), qui se définissent par leur proximité avec un courant idéologique et, souvent, avec un parti politique, tout en préservant une autonomie formelle.

Si la République fédérale d'Allemagne dispose d'une longue tradition de fondations politiques – qui remonte à la République de Weimar, mais dont l'essor date surtout de l'après 1945 – ce modèle organisationnel s'est répandu en Europe notamment après la fin de la guerre froide (Dakowska, 2005). Les transformations politiques et économiques en Europe centrale et orientale et le lancement consécutif du processus de l'élargissement de l'UE vers l'Est, impliquant une multitude de conseillers occidentaux, ont contribué à cette diffusion. C'est notamment par référence au modèle allemand que les partis de plusieurs pays européens se sont dotés de fondations capables d'assurer des missions d'expertise, de coopération transnationale et de formation des élites politiques à l'étranger⁸. En comparaison avec d'autres « professionnels de la démocratie »

⁸ On peut évoquer parmi celles-ci la *Eduardo Frei Foundation* (Pays-Bas), la *Fondation Robert Schuman* (France), la *Fondation Alcide de Gasperi* (Italie), toutes faisant partie du réseau PPE. Du côté social-démocrate, notons le *Olof Palme International Center* suédois, le *Karl Renner Institut* autrichien, la *Alfred Mozer Stichting* néerlandaise ou la *Fondation Jean Jaurès* française. Plusieurs fondations des nouveaux États membres de l'UE ont rejoint ces réseaux depuis les derniers élargissements.

(Guilhot, 2001) européens, les fondations politiques allemandes accumulent des ressources sans égal. Elles occupent une place stratégique à l'intersection des champs politique et administratif en Allemagne, où elles participent depuis des décennies à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de la coopération au développement. Cependant, leur profil spécifique les avait empêchées de s'imposer dans l'espace politique communautaire.

La recherche de la reconnaissance et d'accès aux institutions communautaires

Les fondations politiques allemandes cherchent à faire du processus de l'intégration européenne une ressource, comme en témoigne l'activité de leurs bureaux de représentation à Bruxelles, devenus, depuis les années soixante-dix, des lieux stratégiques dans le réseau mondial des fondations⁹. L'accumulation de cette longue expérience leur permet de se positionner dans l'espace des « *auxiliaires de l'espace public européen* » (Georgakakis, 2002). La direction d'un bureau bruxellois est valorisée dans la carrière effectuée au sein de la fondation allemande. Réservée aux responsables expérimentés, elle facilite l'accès à des hauts fonctionnaires communautaires et aux groupes politiques du PE, tout en développant les activités routinières d'accueil de la clientèle des fondations en provenance de l'Allemagne et de l'étranger.

Malgré cette implantation précoce – si on la compare à d'autres groupes revendiquant la représentation « d'intérêts publics » (Greenwood, 2007) – les fondations politiques allemandes ont eu du mal à s'assurer une reconnaissance auprès de la Commission européenne. Eloignées des structures traditionnelles et sectorielles de la représentation d'intérêt (Mazey et Richardson, 1993 ; Greenwood et Aspinwall, 1998 ; Saurugger, 2001 ; Bouwen, 2002 ; Eising, 2007), elles peinaient à entrer dans une des catégories regroupées sous le terme de la « société civile européenne » (Weisbein 2003, 2007 ; Michel, 2007). C'est notamment leur affiliation partisane qui constituait une barrière à la reconnaissance institutionnelle de ces organisations par la Commission, dont la légitimité est censée reposer sur l'indépendance des influences nationales et politiques (Joana, Smith, 2002). Marquée par une « *culture politique de*

⁹ A ce jour, toutes les six fondations politiques recevant des financements publics en Allemagne disposent d'un bureau de représentation à Bruxelles. Vu le coût de l'entretien d'un bureau, les fondations allemandes ont longtemps été les seules – et cela reste largement le cas – à bénéficier d'une telle représentation. La Fondation Jean Jaurès a pu ouvrir une cellule à Bruxelles grâce à l'aide matérielle de leur partenaire allemande (hébergement dans les locaux de cette dernière).

compromis » (Abélès, Bellier, 1996), la Commission européenne avait refusé, pendant plusieurs années, de reconnaître les fondations politiques allemandes en tant que maîtres d'œuvre potentiels des programmes de coopération, ce que ces dernières déploraient.

« Il n'y a que la Commission européenne qui nous ignore car elle est d'avis que les fondations politiques allemandes doivent faire de la place à des ONG d'autres pays de l'UE lors de l'attribution des fonds, puisque, dit-on, elle reçoivent déjà des fonds de l'État allemand. L'efficacité de l'emploi des fonds ne semble jouer apparemment aucun rôle » (BMZ, 1999, p. 17).

Prenant acte de ces obstacles, les représentants des fondations allemandes à Bruxelles se sont mobilisés pour tenter de modifier leur image. Ils ont recouru, pour ce faire, à l'argument de l'expertise dont ils disposaient en soulignant le caractère « pluraliste » de leur offre. En 1998, ils ont constitué un comité exécutif (*steering committee*) composé des fondations de toutes les tendances politiques pour élaborer une position commune face à la Commission. Cette mobilisation a aidé les fondations allemandes à accéder aux financements européens pour la mise en œuvre de leurs projets internationaux¹⁰. Leur accès aux fonds communautaires – bien que marginal comparé aux ressources provenant du budget fédéral – a augmenté progressivement grâce aux stratégies de professionnalisation se traduisant par l'embauche dans les bureaux bruxellois de personnels ayant l'expérience du montage de projets communautaires¹¹. Parallèlement à la mise en valeur de leur diversité idéologique, les représentants des fondations ont insisté sur l'inscription internationale de leurs structures. La valorisation des ressources internes (l'expertise sur les pays en développement et le caractère pluraliste de leur offre) cède ainsi la place à une mise en valeur des ressources externes, à savoir de la forme de fondation politique en tant que modèle universel et reproductible.

La constitution de réseaux transnationaux en tant que ressource

¹⁰ C'est en 2005 que les fondations allemandes ont pu accéder au statut convoité de « *non state actor* » auprès de la Commission. http://www.fes-europe.eu/attachments/046_Projektchronologie%20kurz.pdf, consulté le 20 avril 2011. Depuis janvier 2009, le réseau ENoP bénéficie, pour trois ans, d'un financement de la Commission dans le cadre du programme « Non State Actors and Local Authorities in Development ». Sur les 8 organisations participant au programme, on retrouve les 6 fondations politiques allemandes ainsi que la Fondation Jean Jaurès et la Eduadro Frei Stichting néerlandaise. Ce financement permet au réseau ENoP d'afficher le label européen avec le logo de la Commission sur son site et sur ses publications. On peut parler ici d'une double consécration avec, d'une part, la reconnaissance institutionnelle officielle, d'autre part, avec la qualification d'acteur non étatique des organisations financées à 95% sur fonds allemands.

¹¹ Entretien avec une responsable de la Fondation Konrad Adenauer à Bruxelles, le 27 octobre 2007 ; entretien avec une responsable de la Fondation Hanns Seidel à Bruxelles, le 9 juin 2008.

Parmi les efforts entrepris par les fondations allemandes pour européaniser leurs modes d'action, on peut évoquer leur implication dans les dispositifs multilatéraux affiliés aux fédérations européennes des partis. Constitués par les fondations politiques de différents pays européens, ces réseaux, mis en place dans les années quatre-vingt-dix, se sont focalisés initialement sur la coopération avec les partis politiques des pays issus de l'espace post-soviétique et candidats à l'UE. L'objectif de ces réseaux – comme le Forum Européen pour la Démocratie et la Solidarité rattaché au Parti Socialiste Européen (PSE) ou l'Institut Robert Schuman proche du Parti Populaire européen (PPE) – était de resserrer les liens avec les partis politiques émergents en Europe centrale et orientale, de rendre possible des transferts de savoir-faire et de faciliter la socialisation des élites politiques des pays candidats lors des congrès et autres forums européens (Dakowska, 2005). Dans ces réseaux, les fondations allemandes occupaient une place stratégique, non seulement en raison de ressources matérielles considérables dont elles disposaient mais aussi du fait de leurs liens avec les partis politiques allemands qui pèsent à leur tour au sein des plus grands groupes politiques du PE.

Les démarches visant la reconnaissance au niveau communautaire du dispositif des fondations ont conduit, en octobre 2006, à l'initiative, toujours, des fondations allemandes, à la création d'un réseau européen de fondations politiques (*European Network of Political Foundations*, ENoP)¹². L'émergence de cette structure résulte d'un conflit au sein de la coordination des organisations européennes spécialisées dans « l'assistance à la démocratie » à laquelle participaient les fondations allemandes depuis 2003 (cf. Dakowska 2009 b). C'est le lancement, au printemps 2006, par les directeurs de la *Westminster Foundation for Democracy* (WFD) britannique et du *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD) d'une proposition visant à créer une Fondation européenne pour la Démocratie qui a provoqué la sécession des fondations allemandes. Se considérant menacées par ce projet de regroupement des entreprises de promotion de la démocratie au sein d'une structure unique, ces dernières ont préféré défendre leur modèle d'assistance¹³. Elles ont donc lancé leur propre réseau, en y

¹² <http://www.european-network-of-political-foundations.eu/cms/index.php/eng/About-ENoP>, consulté le 20 avril 2011.

¹³ Le conflit divisait, d'une part, les représentants des fondations britannique (WFD) et néerlandaise (NIMD) plaidant pour une ingénierie démocratique qui cherchait à réunir, sur le terrain, l'ensemble des partis politiques d'un pays afin de les amener à coopérer et, d'autre part, les représentants des fondations allemandes, privilégiant une coopération bilatérale entre les formations d'une même tendance politique. Ce conflit structurant, traduisant des luttes pour la reconnaissance et l'accès aux fonds communautaires en matière d'aide au développement se déploie autour des outils de l'action extérieure communautaire. Cet

associant quelques dizaines d'organisations des différents pays européens, dont elles se considéraient proches.

Composé à ce jour d'une soixantaine de membres issus d'une vingtaine de pays de l'UE, l'ENoP a cherché à renforcer sa visibilité et son accès à la Commission. Sa stratégie de lobbying s'est focalisée sur la demande d'inclusion plus large des fondations politiques dans les programmes communautaires d'aide au développement (ENoP, 2008). L'ENoP se donne à voir comme un moyen d'équilibrer les inégalités structurelles entre les fondations de différents pays, en permettant un meilleur échange et une mise en commun des ressources informationnelles. Cependant, malgré la revendication de son caractère transnational, les rapports de forces au sein du réseau penchent fortement en faveur des fondations allemandes. Grâce à leurs ressources financières importantes ces dernières avaient initialement entièrement pris en charge le financement du réseau, y compris des déplacements des membres peu dotés matériellement pour leur permettre d'assister aux réunions communes. Au cours des premières années d'existence du réseau, les positions stratégiques au sein de la direction sont aussi occupées par des Allemands¹⁴.

Cette structure souple repose donc sur un échange implicite : les fondations des nouveaux États membres et toutes celles qui peinent à accéder aux arènes bruxelloises bénéficient d'informations sur les appels d'offre communautaires en cours, voire d'une assistance pratique quant au montage des dossiers. Les fondations allemandes, quant à elles, en retirent la preuve recherchée de reproductibilité de leur modèle. La création du réseau ENoP traduit un souci de la mise en scène de la forme organisationnelle de fondation politique en tant que modèle représentatif (presque tous les pays européens peuvent s'en prévaloir) et pluriel (toutes les tendances politiques majeures sont représentées). La constitution de ce réseau transnational correspond en outre aux attentes de la Commission connue pour façonner son environnement de manière à privilégier des structures transnationales, représentatives et dotées en expertise (Borrás, 2007, Greenwood 2007). Les fondations mobilisées ont donc calqué leur démarche sur

enjeu n'étant pas directement lié à la création des fondations politiques au niveau européen, nous n'allons pas le développer davantage dans cette contribution.

¹⁴ Ainsi, dans le comité directeur du réseau composé des représentants des fondations proches des 5 grandes familles politiques, 5 membres sur 9 appartenaient aux fondations politiques allemandes contre 4 sur 9 lors du deuxième mandat. Le premier coordinateur du réseau était un représentant de la Fondation Konrad Adenauer (KAS) chrétienne-démocrate, l'ENoP étant alors hébergé dans les locaux de cette dernière. En 2007, c'est le directeur du bureau bruxellois de la Fondation Friedrich Naumann libérale qui a repris cette fonction. Depuis le mois d'octobre 2009, le coordinateur du réseau représente la fondation néerlandaise Alfred Mozer sociale-démocrate ; son adjointe travaille pour la KAS.

les stratégies d'autres groupes d'intérêt à la recherche d'accès et de la reconnaissance par la Commission (Coen, 2007). Mais les liens tissés au PE, notamment par les fondations allemandes, via les contacts entretenus avec les groupes politiques et les fédérations européennes de partis ont aussi pesé dans la promotion du modèle des fondations politiques au niveau européen, comme nous le verrons dans la partie suivante.

Des mobilisations proches du centre : l'émulation bruxelloise du modèle des fondations

S'appuyant sur les réseaux existants, la création des fondations politiques au niveau européen a été rendue possible par l'adoption du règlement 1524/2007, le 18 décembre 2007, révisant le règlement relatif au statut des partis politiques européens, datant de 2003. S'agissant d'une question politiquement sensible et ayant suscité des controverses, il convient d'interroger les mobilisations émanant des groupes politiques du Parlement européen et les conditions qui ont rendu possible cette évolution.

Les entrepreneurs politiques et les conditions favorisant l'ouverture

Si, dans sa proposition de 2007, la Commission justifie l'introduction d'un nouveau règlement sur les partis politiques et les fondations politiques au niveau européen par l'objectif du « *développement d'une sphère publique européenne afin d'encourager une participation éclairée des citoyens à la vie démocratique de l'Union (...)* » et qu'elle confirme « *l'importance d'une plus grande implication des partis politiques au niveau européen* » (Commission, 2007 a), c'est bien du côté de ces derniers, telle est l'hypothèse défendue ici, qu'il faut rechercher l'origine de l'initiative.

L'institutionnalisation des fondations politiques au niveau européen tient, comme nous allons le montrer, à la mobilisation de quelques eurodéputés influents, occupant des positions de pouvoir au sein de leurs groupes politiques et dans les commissions parlementaires. Parmi les entrepreneurs politiques qui ont pesé le plus dans ce dossier, il faut évoquer en particulier l'eurodéputé allemand (PSE) Jo Leinen, président de la Commission des Affaires constitutionnelles du PE (AFCO) dans les années 2004-2009. Ce dernier appartient au « *groupe d'autorité* », sur-accumulant des capitaux politiques, académiques et européens, dans cette commission qui constitue le « *pôle le plus élitaire de l'espace formé par le PE* » (Beauvallet, Godmer, Marrel, Michon, 2009, p. 79).

Figure clé des affaires institutionnelles communautaires, Leinen avait contribué à l'officialisation des partis politiques au niveau européen, en rédigeant, en mai 2003, un rapport préalable à l'adoption du règlement la même année. Dans un rapport consécutif rendu public en 2006, réclamant davantage de souplesse dans le financement des partis politiques, il a appelé la Commission à soumettre des propositions pour encourager les « *fondations politiques européennes* », à « *compléter le travail d'information et de formation politique des partis politiques européens* » (Leinen, 2006, p. 8). La justification de cette demande emprunte au registre du déficit communicationnel :

« il existe un fossé entre de nombreux citoyens et les institutions européennes, ce qui est imputable au fait que, jusqu'à présent, la communication et l'information politiques sur la politique européenne ont été insuffisantes » (Ibid., p. 5).

On peut considérer la conjoncture politique du moment et la préoccupation de la Commission par les enjeux communicationnels après l'échec des référendums de 2005 comme une opportunité ayant facilité la recevabilité des demandes auparavant controversées. Dans ce contexte, l'élaboration d'une politique de communication efficace était devenue une priorité majeure des institutions communautaires, à la recherche d'un « *soutien (massif), d'un consensus (citoyen) et de la participation (électorale)* » (Aldrin, Utard, 2008, p. 3). La décision d'autoriser les partis politiques au niveau européen à organiser et à financer des campagnes électorales transnationales et d'accroître leur rayonnement en prenant appui sur les fondations politiques pouvait apparaître comme un moyen d'impliquer plus fortement les citoyens.

En pratique, Jo Leinen avait établi un dialogue direct avec le cabinet de la Commissaire Wallström – et notamment avec une de ses membres qu'il avait côtoyée à travers les réseaux fédéralistes –, de même qu'avec le secrétariat général de la Commission¹⁵. Le projet de créer des « fondations politiques européennes » a ainsi pu bénéficier d'un soutien prononcé de Mme Wallström, s'inscrivant dans ses priorités politiques du moment. Parallèlement, une série de consultations intensives ont été menées entre le rapporteur, les dirigeants des principaux partis politiques au niveau européen, les services de la Commission et les représentants des fondations politiques nationales, fortement mobilisées autour de cet enjeu. En raison des ressources relationnelles et de l'expertise accumulées dont ils pouvaient se prévaloir, les directeurs des principales fondations allemandes implantées à Bruxelles (Konrad Adenauer

¹⁵ Entretien au Parlement européen, 30 novembre 2007 ; entretien à la Commission européenne, 3 décembre 2008.

(KAS), Friedrich Ebert (FES), Friedrich Naumann (FNS) et Heinrich Böll (HBS) se sont imposés comme des interlocuteurs naturels. Ces responsables se sont positionnés comme les porte-parole de leurs homologues des autres pays européens, apportant de l'information sur leurs missions et sur les solutions organisationnelles pratiquées.

Le recours au nombre (Offerlé, 1998), mais aussi, plus indirectement à l'expertise incarnée par l'existence d'un réseau déjà structuré, ont pesé en faveur de l'argument d'universalité du modèle des fondations politiques. Le projet de rapport de Jo Leinen de juillet 2007 s'est référé explicitement au réseau ENoP en soulignant que « *les fondations politiques proches des partis sont un trait caractéristique de plusieurs États membres et la coopération transfrontalière entre les fondations politiques peut déjà être observée sous différentes formes* » (Leinen, 2007, p. 11). Dans sa proposition de juin 2007, la Commission avait souligné que « *les fondations politiques jouent d'ores et déjà un rôle important dans les systèmes politiques nationaux de nombreux États membres, grâce, entre autres, à leur possibilité d'entreprendre des activités autres et à plus long terme que celles des partis politiques au niveau européen* » (Commission, 2007 a)¹⁶. De cette manière, la référence à des solutions éprouvées au niveau national, qui fournissent une sorte d'« ancrage » (Radaelli, 2000), sert à justifier leur reproduction au niveau communautaire. Cela étant, la recherche d'inspirations (*lesson-drawing*) dans l'action publique peut s'avérer un processus politique contesté (Rose, 1993).

Un transfert partiel et en partie contesté

Bien que la perspective de voir des conditions de financement plus flexibles s'ouvrir devant les partis politiques au niveau européen, complétée par les financements destinés aux fondations qui devaient leur être affiliées, avait valu le soutien des principaux groupes politiques du PE, l'enjeu n'a pas été unanime. La proposition de revoir le règlement de 2003 en ce sens a donné lieu à des débats controversés, notamment au sein du PPE qui disposait déjà d'un réseau de *think tanks* affiliés et dont certains membres craignaient la concurrence que représenterait l'officialisation d'une nouvelle structure. De leur côté, certains membres du PSE avaient espéré faire figurer parmi les bénéficiaires du nouveau règlement les mouvements politiques de jeunesse, demande qui fut rejetée par la Commission par crainte d'ouvrir la brèche à une série de

¹⁶ Cette formulation reprend l'argument de la plus-value et la spécificité de l'apport des fondations, utilisé en Allemagne pour justifier leur financement public.

revendications similaires¹⁷. En fin de compte, une fois la procédure de codécision lancée, les leaders des plus grandes fédérations partisanes – le PPE, le PSE, le Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), ainsi que le Parti Vert européen – se sont mobilisés pour persuader les membres des gouvernements nationaux de soutenir le projet au Conseil.

En effet, après une convergence relative des positions de la Commission et du Parlement européen obtenue lors de l'élaboration de la proposition, plusieurs membres du Conseil ont manifesté une forte opposition à l'égard, notamment, des régulations financières incluses dans le projet du règlement (cf. Dakowska, 2009 b). Alors que le secrétariat de la Commission cherchait à élaborer un compromis, les leaders des principaux partis au niveau européen, dont Wilfried Martens pour le PPE, s'étaient employés à convaincre les membres des exécutifs nationaux, comme cela avait déjà été le cas à l'occasion du premier règlement sur les partis politiques de 2003 (cf. Johansson et Raunio, 2005).

Il faut ajouter que la Commission avait opposé, en 2005, une fin de non-recevoir aux demandes émanant du Parlement européen – portées notamment par Jo Leinen et par un de ses assistants – de créer un cadre favorable au lancement des fondations politiques européennes. Ce n'est qu'en 2006 que la Commission avait finalement accepté de lancer un « projet pilote » pour soutenir le développement des organisations en question. Après que le PE eut introduit, dans le projet de budget 2007, une ligne budgétaire à cet effet, dotée d'un million d'euros et après des échanges entre le bureau de Jo Leinen et des représentants de haut rang de la Commission (au secrétariat général, au cabinet de Wallström et celui de Barroso), l'exécution de ce projet pilote avait été confiée à la Direction générale Education et Culture (DG EAC)¹⁸. Malgré cette coordination au niveau central – via l'implication du secrétariat général de la Commission – le lancement du projet avait placé les cadres de la Commission dans une situation inédite.

Confrontés au lobbying des membres du PE et des fondations politiques nationales, les fonctionnaires habituées à gérer des programmes promouvant une « société civile active » ont dû faire face à des dilemmes délicats : d'une part, le projet pilote s'adressant aux fondations adossées au partis politiques au niveau européen imposait

¹⁷ Entretien avec la Commission européenne, 3 décembre 2008.

¹⁸ Entretien au Parlement européen, 30 novembre 2007 ; entretien à la Commission européenne, 12 juin 2008.

une restriction des bénéficiaires, ce qui contredisait le principe d'appel d'offre ouvert pratiqué par la DG. D'autre part, l'évaluation du contenu – de fait, politique – des projets déposés par les différentes formations représentées au PE apparaissait comme une mission impossible à ces mêmes cadres marqués par une socialisation professionnelle insistant sur le caractère politiquement neutre des actions de la Commission. Grâce au soutien au plus haut niveau dont bénéficiait le projet et du fait de la pression temporelle – l'objectif ayant été la mise sur pied des fondations en 2008 pour leur permettre de commencer leurs activités avant les élections européennes de 2009 – la DG EAC avait adopté des règles de gestion souples, facilitant au maximum la création rapide des fondations¹⁹.

Si le projet pilote visait – modestement – l'établissement d'ébauches des fondations opérationnelles, la composition de leurs organes de gestion invite à nuancer le regard sur la manière dont celles-ci répondaient à l'injonction de constituer une structure transnationale. En 2008, profitant de l'opportunité offerte par le projet pilote, les dix partis politiques au niveau européen ont réussi à enregistrer leur fondation (cf. tableau)²⁰. La structure de ces dernières dénote des traits communs, puisqu'elle inclut des représentants du groupe politique au PE, du parti transnational auquel il est lié et des fondations nationales. Alors que des cellules de coordination légères ouvrent à Bruxelles, la plupart des activités de ces nouvelles organisations est censée se dérouler de manière décentralisée dans les États membres. Conformément à la législation, les organes directeurs des fondations reflètent une composition « géographiquement équilibrée ». Cela étant, l'expertise et les ressources des membres allemands semblent avoir pesé dans la mise en place de ces organisations. Dans de nombreux cas, le secrétaire général nommé à la tête d'une nouvelle fondation est un représentant – ou proche – d'une fondation allemande. Ainsi, le secrétaire général de la Fondation européenne d'Etudes progressives (FEPS) proche du PES, nommé en janvier 2008 est Ernst Stetter, directeur du bureau bruxellois de la Fondation Friedrich Ebert²¹. Son principal conseiller politique (2008-2010) avait travaillé à la Fondation Jean-Jaurès

¹⁹ Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne, 12 juin 2008.

²⁰ Une d'entre elles, proche de l'Alliance des Démocrates Indépendants en Europe, « parti » eurosceptique dissout fin 2008, a, depuis, suspendu ses activités. Une autre, proche de l'Alliance pour l'Europe des Nations, a renoncé à la subvention en 2008 (cf. tableau).

²¹ Ayant à son compte une longue carrière (1980-2008) au sein de la FES (consultant au Dakar et au Sénégal, directeur du département Afrique puis du département Europe centrale et orientale, il fut nommé à la tête du bureau parisien en 1997 avant de prendre la direction, en 2003, de l'antenne bruxelloise de la fondation), ce responsable a quitté la FES en été 2008 pour se consacrer entièrement à la nouvelle fondation européenne.

(FJJ) pendant plusieurs années. Coopérant étroitement avec la FES et investi dans la constitution des réseaux des fondations européennes, ce dernier avait ouvert la première cellule de représentation de la FJJ à Bruxelles, accueillie dans les bureaux de la FES. Une logique similaire vaut pour la *Green European Foundation* (GEF) proche des Verts, dont le secrétaire général, Claude Weinber, est en même temps directeur du bureau bruxellois de la Fondation Heinrich Böll. Si le directeur du Centre for European Studies (CES) proche du PPE est le Finlandais Tomi Huhtanen, ancien vice-président des Étudiants démocrates européens (EDS, organisation de jeunesse proche du PPE) et ancien conseiller du PPE, son bras droit, le directeur de recherches est un ancien de la KAS, Roland Freudenstein²². Le directeur du bureau bruxellois de la KAS siégeait d'ailleurs au conseil d'administration de cette nouvelle fondation, aux côtés des personnalités politiques comme Wilfried Martens, Joseph Daul ou Antonio López-Istúriz (cf. tableau). Le député européen Alexandre Lambsdorff qui préside le *European Liberal Forum* (ELF) proche de l'ELDR est le fils du comte Otto Lambsdorff, figure du Parti Libéral Démocrate (FDP) et président de la Fondation Friedrich Naumann (FNS) de 1995 jusqu'en 2006²³. La directrice (*executive director*) qui coordonne le travail de la fondation au quotidien est une ancienne employée du bureau bruxellois de la Fondation Naumann. Plus à gauche, le réseau *Transform !* des fondations marxistes, communistes et socialistes, lancé par la Fondation Rosa Luxembourg proche du PDS, a été reconnu en novembre 2007 par le Parti de la Gauche européenne en tant que « sa » fondation politique. Avec la stabilisation des financements européens, les nouvelles fondations européennes ont pu procéder à une politique de recrutement qui contribue à diversifier les profils des employés. Cependant, la « griffe » allemande reste indéniable dans la phase de lancement mais aussi dans les méthodes de travail, la conception des rapports d'activités etc.

La question du transfert du modèle allemand des fondations au niveau européen n'appelle cependant pas à des réponses simples. Certes, la mobilisation aboutissant à

²² Né en 1960, ayant fait des études de science politique, d'économie et de japonais à l'Université de Bonn, Roland Freudenstein, fut chargé de recherche à la Société allemande de politique étrangère (DGAP) entre 1989 et 1993. Dans les années 1993-1995 il travailla à la Commission européenne, dans l'équipe de planification de la DG IA (Politique étrangère et de sécurité commune). Il fut directeur du bureau de la KAS à Varsovie dans les années 1995-2001 avant d'occuper des responsabilités au bureau central de la fondation à Berlin et de retourner à Bruxelles diriger le bureau de représentation de la Hanse. Dans ce type de carrière, oscillant entre les milieux communautaires et l'action publique extérieure allemande, l'expérience bruxelloise sert de tremplin pour des postes à l'étranger alors que l'accumulation des expériences internationales est valorisée dans le retour à Bruxelles.

²³ Ministre de l'économie de 1977 à 1984, puis député au Bundestag jusqu'en 1998, président de l'Internationale Libérale entre 1992 et 1994, Otto Graf Lambsdorff, est décédé en 2009.

l'adoption du règlement de 2007 met en avant ce modèle précis. Les principales missions confiées aux fondations politiques au niveau européen (animation de débats, organisation de conférences et de formations) sont basées sur l'expérience allemande. Cela étant, on ne peut parler d'une reproduction pure et simple du modèle allemand. En effet, pour des raisons procédurales, le seul moyen possible d'officialiser les fondations au niveau européen consistait à reprendre les dispositions existantes relatives aux partis politiques européens, en y affiliant les nouvelles fondations plus étroitement que ce n'est le cas en République fédérale. On ne peut donc parler que d'un transfert indirect et partiel entre le niveau national et le niveau communautaire (cf. Dolowitz, Marsh, 2000). Enfin, il reste à poser la question de savoir dans quelle mesure la composition transnationale de leurs équipes et le caractère éclaté de leurs activités permettent de rapprocher ces nouveaux dispositifs d'autres formes décentralisées de promotion de l'Europe.

Profils et pratiques communicationnelles des nouvelles fondations politiques

Les fondations politiques au niveau européen étant officiellement en activité depuis 2008, il est difficile à ce jour de donner une vue d'ensemble de leurs stratégies communicationnelles. Une certaine hétérogénéité semblait de mise dans un premier temps, les moyens inégaux dont elles disposaient y contribuant. Cependant, les rapports d'activité diffusés notamment par les grandes fondations laissent présager un relatif rapprochement de leurs répertoires d'action et ce, aussi bien en termes de formes privilégiées que des public cibles.

Des professionnels de l'Europe proches des réseaux politiques transnationaux

La composition, de plus en plus internationale, des équipes des principales fondations laisse percevoir des profils caractéristiques des jeunes professionnels débutant leur carrière à Bruxelles. A titre d'exemple, les 8 membres de l'équipe de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) proche du PES – si on ne compte pas le secrétaire général – sont des jeunes diplômés du supérieur (science politique, économie, droit, lettres et langues, études européennes), dont deux possèdent des doctorats. Ces capitaux scolaires se conjuguent parfois à des capitaux politiques ; ainsi, une conseillère polonaise d'une trentaine d'années, qui avait entamé une carrière scientifique à Varsovie avant de rejoindre la fondation, était secrétaire générale des Jeunes

socialistes européens (ECOSY) de 2005 à 2009 et candidate aux élections européennes de 2009 sur une liste de l'Alliance de Gauche démocratique (SLD), placée en troisième position. Une première expérience auprès des institutions européennes semble valorisée – trois membres de l'équipe ont effectué un stage au PE –, de même qu'un précédent engagement militant (Club du Parti travailliste, Comité Helsinki de Budapest). Les trois employées du Forum Libéral Européen peuvent se prévaloir d'une expérience bruxelloise, dont deux auprès d'un *think tank* libéral.

D'une manière similaire, le Centre d'études européennes (CES) affiche, parmi les critères de recrutement de ses jeunes cadres, un diplôme universitaire en science politique, sciences sociales, droit, économie ou des disciplines voisines ainsi que « *la connaissance des politiques européennes et internationales et la familiarité avec l'histoire et la tradition des partis politiques chrétiens-démocrates, conservateurs et proches, faisant partie de la famille PPE* »²⁴. Dans tous les cas, les réseaux politiques pèsent dans les logiques de recrutement. Ainsi, le responsable de communication du CES est un ancien conseiller politique du PPE. Le responsable des projets avait bénéficié du programme de stages offerts par le PPE en 2007. Grâce à la création de ces postes, les fondations prennent en charge un certain nombre de tâches qui incombaient auparavant aux partis politiques, comme l'édition d'une revue. Les fondations plus petites, bénéficiant de fonds restreints, limitent le nombre de leurs salariés à trois (ELF), deux (Fondation européenne des Verts – GEF), voire encore moins.

Prêcher les convertis ?

En dépit de leur engagement communicationnel, l'accès à l'information sur les fondations politiques au niveau européen s'avère parfois une tâche ardue²⁵. Comment ces organisations s'acquittent-elles de la tâche de contribuer au débat d'intérêt politique, notamment sur les questions européennes ? D'une manière générale, les fondations organisent – ou labellisent – des événements (conférences, ateliers, formations), souvent en coopération avec des partenaires proches de leur réseau. Conformément à l'injonction de renforcer les échanges transnationaux, plusieurs d'entre elles insistent

²⁴ CES, *Career opportunities*, consulté le 12 février 2010,

<http://www.thinkingeurope.eu/content.php?hmID=16&smID=27&ssmID=135>

²⁵ Toutes les fondations ne disposent pas de site web et certaines, comme le Forum Libéral Européen (ELF) se sont limitées dans un premier temps à ouvrir un blog alimenté irrégulièrement. Plusieurs tentatives d'entrer en contact avec les fondations sont souvent nécessaires même pour un chercheur averti ; les mails restent souvent sans réponse : les interlocuteurs difficilement joignables.

sur le caractère décentralisé de leurs activités²⁶. Le Forum Libéral s'appuie sur une série d'événements organisés dans différents États européens en coopération avec les membres de son réseau. Un événement organisé par un *think tank* libéral peut alors être labellisé comme étant coproduit avec le ELF et financé par le Parlement européen. En Europe centrale ou en Allemagne, ces actions peuvent être cofinancées par la Fondation Naumann (telle une formation adressée, en 2010, aux élus locaux croates d'obédience libérale) ou une autre fondation nationale. L'un des publics cibles de la fondation étant « les jeunes », ELF cherche occasionnellement à élargir l'auditoire habituel de ses organisations partenaires en procédant à des affichages dans des universités²⁷. Plusieurs événements ont été coproduits avec l'organisation de jeunesse LYMEC (*European Liberal Youth*) proche du ELDR et affiliée à la fondation. La traduction d'enjeux européens aux citoyens passe alors par des séminaires réunissant des participants des différents pays de l'UE, recrutés par le biais des réseaux du LYMEC et des fondations nationales. Bien qu'il soit question de personnes « *qui n'étaient pas encore très familières avec l'UE* », il semble qu'il s'agit en même temps d'un public politisé et bien inséré dans les réseaux transnationaux.

La FEPS déclare avoir concentré ses activités sur le resserrement des liens avec d'autres *think tanks* sociaux-démocrates, chercheurs et syndicalistes en Europe et dans le monde, lançant des projets de recherche sur l'avenir de la gauche et sur des questions économiques. Sous le slogan « *bridging the gap* », ses activités communicationnelles ont visé à rapprocher les institutions européennes des jeunes « militants et sympathisants ». L'impératif de proximité, émanant de la nouvelle politique de communication est repris en écho par les fondations les plus visibles. Sur son site et dans ses rapports d'activité, le CES conservateur insiste sur sa mission de rapprocher les politiques européennes des citoyens. Parmi les soixante initiatives citées pour l'année 2009, le lancement d'un « programme international des visites » devait « *fournir une plateforme à même de réunir des membres dirigeants de la société civile du monde entier pour participer à des discussions de haut niveau au Congrès du Parti Politique Européen* » (Centre for European Studies, 2009). Si une telle action vise, comme le souligne le rapport, à fournir une visibilité privilégiée aux organisations conviées à cette manifestation, il s'agit bien d'une initiative qui s'adresse à des responsables *a priori* déjà proches des réseaux politisés des fondations.

²⁶ Entretien avec un responsable de la fondation proche des Verts (GEF), le 9 juin 2008 à Bruxelles.

²⁷ Entretien téléphonique avec une des responsables de l'ELF, 28 janvier 2011.

Les plus petites fondations, quant à elles, proposent une contribution à « l'espace public européen » bien discrète. Si l'Institut des Démocrates Européens (IED) se donne pour but de « *promouvoir une participation plus efficace et directe des citoyens européens et de la société civile aux nombreux aspects concernant le processus d'intégration de l'Union Européenne* »²⁸, les moyens de la réalisation de cet objectif demeurent flous. Si l'IED concentre ses activités sur les relations extérieures de l'UE, les événements des trois premières années se résument à cinq « papiers » publiés en ligne (dont la plupart comprennent entre 3 et 6 pages) et sept conférences. Début 2010, l'unique manifestation affichée par le Centre Maurice Coppieters, proche de l'Alliance libre européenne (ALE/EFA) régionaliste dans les années 2008-2009 était son assemblée générale²⁹.

Dans quelle mesure ces opérations rejoignent-elles les propositions faites dans le Livre blanc de 2006 de passer « *d'une conception venant de Bruxelles vers une démarche plus décentralisée* » (Commission, 2006, p. 4) ? Ces actions – en fin de compte assez classiques – d'éducation civique des adultes, prenant la forme de séminaires ou de voyages d'étude, se trouvent requalifiées comme autant de contributions à l'émergence d'une « *sphère publique européenne* ». Dans cette prise en compte des dimensions nationale, régionale et locale, préconisée par la Commission, les institutions de l'UE se réservent une « *participation proactive* » (*Ibid*, p. 10). On peut s'interroger par conséquent sur les convergences manifestes entre les priorités institutionnelles de communication et les pratiques mises en avant par les fondations politiques au niveau européen. Si l'objectif de rapprocher les citoyens des politiques européennes est repris dans les déclarations des plus grandes fondations, d'autres se limitent à citer les missions officielles qui leur ont été confiées (contribuer au débat sur les enjeux européens, avec des inflexions thématiques privilégiées par chacune d'entre elles ; renforcer le réseau des fondations et *think tanks* régionalistes, verts, etc.).

La controverse politique annoncée initialement semble difficile à identifier au sein de ces plateformes qui ressemblent, au mieux, à des arènes supplémentaires de socialisation des militants issus notamment des mouvements politiques transnationaux de jeunesse. Le fait que deux fondations « eurosceptiques » ont suspendu leurs activités après la période de lancement montre les limites au projet – relativement original – de

²⁸ Statuts de l'IDE, http://www.iedonline.eu/cms/attach/editor/Statutes_IED.pdf, p. 2., consulté le 20 avril 2011.

²⁹ <http://www.cmc-foundation.eu/programme.php>, consulté le 19 février 2010.

raviver l'intérêt populaire pour l'UE en encourageant la diffusion d'opinions critiques à l'égard de l'intégration européenne. Quant à l'encouragement d'une plus forte participation des citoyens, les fondations semblent se tenir à l'écart des campagnes électorales, privilégiant des formes plus traditionnelles (conférences, ateliers) d'information du public. Certaines d'entre elles ont cependant expérimenté de nouvelles formes de consultation.

« Tell Barroso » : *la mise en scène de la vox populi*

Si les initiatives qui semblent faire directement écho aux priorités de communication directe avec les citoyens restent plutôt l'exception, elles méritent néanmoins l'attention. Une telle action d'envergure a été lancée par le Centre d'Etudes Européennes sous le slogan « Tell Barroso ». Le projet a pris la forme d'une enquête participative en ligne qui avait pour objectif de « *rapprocher le policy making des citoyens en stimulant le débat partant de la base, en proposant de nouvelles idées et en fournissant un fondement à la recherche politique du centre-droit* »³⁰. En réponse à la question (« *Sur quels domaines concernant votre vie de tous les jours l'UE devrait-elle focaliser ses énergies ?* »), les participants ont pu formuler des propositions et évaluer les priorités proposées par d'autres participants. Les rédacteurs du site insistent sur des résultats quantitativement probants : 12 000 propositions ont été enregistrées et plus de 120 000 « évaluations » des propositions des autres visiteurs du site, ce qui porte le nombre estimé des « participants » à 153 000.

La mise en scène de cette contribution citoyenne a pris la forme d'un événement médiatique consistant en l'invitation de dix participants « choisis au hasard », en mai 2009, à Bruxelles, où le clou de leur programme a été une rencontre avec le président de la Commission européenne et la remise à ce dernier d'un document rassemblant les différentes contributions des internautes. La composition de cette équipe des dix heureux élus (« *The tellbarroso 10* ») correspond bien à la représentation des citoyens européens véhiculée par le discours institutionnel. Le groupe est constitué de manière paritaire de cinq femmes et cinq hommes, dans l'ensemble plutôt jeunes – à l'exception d'un Allemand, vice-président d'une cellule municipale de la *Senioren-Union* (organisation de retraités proche de la CDU-CSU), et d'une Britannique, mère de deux jeunes adultes, habitant en France. Si l'on se penche sur leurs profils, la dimension

³⁰ <http://www.thinkingeurope.eu/content.php?hmID=26>, consulté le 28 janvier 2011.

internationale de leurs trajectoires biographiques reste l'élément commun le plus frappant. On y retrouve ainsi une Belge d'origine jamaïcaine habitant aux Pays-Bas, une Polonaise née en Libye, un Bulgare d'origine rom, un natif du Portugal habitant aux Pays Bas avec sa femme suédoise, une Hongroise de double nationalité roumaine, une étudiante bosniaque habitant à Oslo. Partageant – selon le témoignage d'une des participantes – une conviction en faveur d'une Europe unie, ces individus incarnent d'une manière quasi-paradigmatique l'image de citoyens mobiles, passionnés par l'Europe, bien intégrés dans leurs sociétés d'accueil, relativement détachés de leurs origines nationales ou ethniques. Bien que nous ne disposions pas de données sur leur niveau d'éducation, vu leurs parcours et l'aisance avec laquelle ils relatent leurs discussions avec le président de la Commission et d'autres officiels rencontrés, il s'agit, selon toute probabilité, de personnes disposant de compétences interculturelles et linguistiques élevées. Bref, un échantillon d'Européens « unis dans la diversité », représentatifs peut-être des internautes exposés à l'information diffusée par les canaux des fondations politiques, mais bien différents de la majorité des citoyens moins européanisés.

Les objectifs affichés et la forme de cette manifestation s'inscrivent dans les priorités mises en avant dans le Livre blanc. Le CES annonce vouloir rapprocher par ce moyen les citoyens de l'UE. La consultation large par le biais d'un forum Internet correspond aux formes privilégiées par la Commission. Surtout, la mise en scène de cette participation citoyenne semble une application à la lettre des priorités du Livre blanc : la diversité culturelle est soigneusement entretenue, tout en restant encadrée (tous les participants semblent réclamer « plus d'Europe »). L'interaction organisée avec Barroso répond aux conditions de la participation, telles que définies dans le Livre blanc : le site doit permettre aux citoyens d'« *exprimer leurs opinions* », donner l'impression d'« *être entendus* » (logo de l'action avec une image de Barroso très à l'écoute, remerciements de ce dernier aux contributeurs), voire, pour dix d'entre eux, de « *dialoguer avec les décideurs* ». Le président de la Commission incarne ici cette Europe « *à visage humain* » qui sait répondre aux préoccupations de chacun. Cette personnalisation est aussi recherchée du côté des dix citoyens exemplaires, recevant des réponses à la hauteur de leurs préoccupations et manifestant leur reconnaissance à l'égard de Barroso et de l'organisation à l'origine de l'initiative.

Les fondations politiques établies au niveau européen apparaissent comme des acteurs paradoxaux de la promotion de l'Europe. Le caractère partisan et la filiation nationale de leurs prototypes au niveau national cadraient difficilement avec des incarnations consensuelles de la « société civile européenne ». D'une manière comparable à celle des partis politiques au niveau européen, leur consécration officielle correspond à une conjonction de configurations d'acteurs dotés de ressources qui pèsent dans le contexte bruxellois et de temporalités politiques favorables³¹. L'objet étudié dans cette contribution dépasse l'intérêt intrinsèque de l'analyse d'un dispositif singulier. Il jette un éclairage nouveau sur le caractère fluctuant de l'espace politique européen qui « permet à des acteurs nouveaux et ambitieux d'émerger sur une scène politique inédite » (Favell, 2008, p. 128), le plus souvent à l'abri des feux médiatiques nationaux. Loin de constituer un « *deus ex machina* » des politiques communicationnelles, censé résorber de manière providentielle le fossé entre les citoyens et les institutions européennes, ce nouveau dispositif est bien le fruit d'un travail de longue haleine d'entrepreneurs de la cause des fondations, situés à Bruxelles. Qu'ils soient issus des fondations politiques allemandes ou qu'ils occupent des positions de pouvoir au Parlement européen, ces entrepreneurs ont promu un modèle national spécifique, bien qu'avec des motivations différentes. Si des représentants de différents pays européens se sont ralliés à cette cause, c'est parce qu'elle s'articulait autour d'un enjeu relativement consensuel : la possibilité d'accéder à des ressources publiques financières supplémentaires.

Notre analyse confirme, comme l'a déjà remarqué François Foret, que l'étude de la mise en scène d'un ordre politique dans sa verticalité n'exclut pas l'attention à l'horizontalité des rapports de pouvoir : « *tout ce qui se passe dans un univers d'interactions, jusque dans ses périphéries les plus éloignées, ne prend sens qu'en référence à un point focal, réel ou imaginaire, qui se confond ou non avec le siège de l'autorité publique* » (Foret, 2008 : 15). Quant à la question de la dépendance ou de l'autonomie des actions et savoirs diffusés par ces nouveaux acteurs européens, la réponse doit être nuancée : au-delà d'une reprise formelle des impératifs de proximité et de dialogue, incluse dans leurs diverses professions de foi, les fondations politiques mettent en œuvre des actions disparates, dont le message politique demeure relativement consensuel, voire flou. Elles peuvent être qualifiées de « petits entrepreneurs de l'Europe » qui cherchent, à travers

³¹ Cf. à ce sujet la thèse en cours de Francisco Roa Bastos.

leurs réseaux transnationaux et politisés, à légitimer l'ordre politique européen. Elles insistent, par exemple, sur la dimension européenne des débats organisés dans des espaces locaux, en conviant des représentants des institutions communautaires à y participer.

Cependant, pas plus que les « *prolétaires de tous les pays* » appelés à s'unir, les « *citoyens de tous les horizons* », auxquels la Commission a souhaité garantir un « *un droit d'accès à des informations objectives et complètes sur l'Union européenne, ainsi que l'assurance que les opinions et préoccupations qu'ils expriment sont entendues par les institutions européennes* » ne semblent à même d'être touchés par les dispositifs étudiés. D'une part, les recherches récentes confirment la distance populaire à l'égard de l'Europe communautaire et de ses aspects institutionnels en particulier, distance qui s'accroît avec le sentiment d'incompétence politique (Gaxie & al., 2010). D'autre part, par ses principes mêmes, le système des fondations politiques – qu'il soit appréhendé au niveau national ou au niveau européen – n'a pas pour vocation d'atteindre ces publics éloignés de l'espace politique, et plus particulièrement communautaire³². Si un rapprochement entre les citoyens et l'Union européenne fait partie des postulats des fondations – voire constitue une des principales justifications de leur raison d'être – les moyens qu'elles se donnent pour agir circonscrivent la portée de leur message aux militants proches de leurs structures, aux citoyens les plus politisés et aux autres « convertis ». En cela, ce n'est pas une « *transition radicale* » annoncée par la Commission que l'on peut déceler dans les stratégies communicationnelles de ces nouveaux professionnels de l'Europe (cf. Georgakakis, 2002), mais plutôt une continuité avec des modes d'action éprouvés dans des contextes nationaux. De fait des barrières à l'entrée plus élevées encore que dans le contexte national (nature des sujets abordés, dimension linguistique, circulation de l'information), les forums des fondations ont toutes les chances de demeurer *terra incognita* pour l'immense majorité des citoyens européens.

Références

³² Rappelons les disparités matérielles considérables entre les fondations politiques au niveau national. Parmi ces dernières, les fondations allemandes, richement dotées (plus de 120 millions d'euros de budget annuel pour chacune des deux plus grandes fondations), disposent de moyens de mener à bien des actions qui s'adressent ponctuellement à des publics plus larges que ceux des militants ou des citoyens les plus politisés (comme des écoliers ou des groupes de femmes). Cependant, bien qu'un nombre de manifestations organisées par les fondations soit ouvert au grand public, les élites « sociopolitiques » restent leur cible privilégiée, en Allemagne et à l'étranger.

- Abélès Marc, Bellier Irène, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, 46 (3), 1996, p. 431-456.
- Aldrin Philippe et Utard Jean-Michel (2008), « The ambivalent politicisation of European communication. Genesis of the controversies and institutional frictions surrounding the 2006 White Paper », GSPE Working Papers, 10/28/2008, <http://workingpapers.gspe.eu>.
- Bastin Gilles, « L'Europe saisie par l'information (1952-2001) : des professionnels du journalisme engagé aux *content coordinators*. Sociologie du monde de production de l'information européenne à Bruxelles », in : Guillaume Garcia, Virginie Le Torrec (dirs.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Beauvallet Willy, Godmer Laurent, Marrel Guillaume, Michon Sébastien (2009), « La production de la légitimité institutionnelle au Parlement européen : la cas de la commission des Affaires constitutionnelles », *Politique européenne*, n°28, p. 73-102.
- BMZ, *Die entwicklungspolitische Arbeit der politischen Stiftungen. Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Bonn, 12/99, août 1999.
- Borrás, Susana (2007), « The European Commission as Network Broker », *European Integration online Papers* (EIoP) 11, 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-001a.htm>
- Bouwen Pieter (2002), « Corporate Lobbying in the European Union: the Logic of Access », *Journal of European Public Policy*, 9 (3), p. 365-390.
- Centre for European Studies (2009), *Activity Report 2009*, Bruxelles, décembre 2009.
- Coen David (2007), « Empirical and theoretical studies in EU lobbying », *Journal of European Public Policy*, 14 (3), p. 333-345.
- Commission européenne, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, Bruxelles, le 1.2.2006, COM(2006) 35 final.
- Commission européenne (2007 a), *Proposition de règlement eu Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2004/2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen*, Bruxelles, le 27.6.2007, COM(2007) 364 final, 2007/0130 (COD).

- Commission européenne (2007 b), *Renforcer la démocratie européenne, le débat politique et la participation des électeurs aux élections au Parlement européen*, Bruxelles, le 27 juin 2007, IP/07/949.
- Dakowska Dorota (2005), « German Political Foundations: Transnational Party Go-betweens in the Process of EU Enlargement », in: Wolfram Kaiser et Peter Starie (dir.), *Transnational European Union. Towards a Common Political Space*, Londres, Routledge.
- Dakowska Dorota (2009), « Networks of Foundations as Norm Entrepreneurs. Between politics and policies in EU decision-making », *Journal of Public Policy*, 29 (2), p. 201-221.
- Dolowitz David P., Marsh David (2000), « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol. 13, n°1, p. 5-24.
- Eising Rainer (2007), « The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism? », *Journal of European Public Policy*, 14 (3), p. 384-403.
- European Network of Political Foundations (April 2008), *About ENoP*, document non publié.
- Favell Adrian (2007), « The Sociology of EU Politics », in: Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack, Ben J. Rosamond (dirs.), *Handbook of European Union Politics*, Londres, Sage.
- Foret François (2008), *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaxie Daniel, Nicolas Hubé, Marine de Lassalle, Jay Rowell (dirs.) (2010), *L'Europe des Européens. Enquête comparée sur les perceptions de l'Europe*, Paris, Economica, 2010.
- Georgakakis Didier (2002), « L'Europe sur le métier : pour une sociologie politique de la construction européenne », in : D. Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnels de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, [Sociologie politique européenne].
- Greenwood Justin (2007), *Interest Representation in the European Union*, Londres, Palgrave, 2^{ème} édition.
- Greenwood Justin, Aspinwall Mark (dirs.) (1998), *Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability*, Routledge, Londres.

- Guilhot Nicolas (2001), « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°139, p. 53-65.
- Hix, Simon (2008), *What's Wrong With the European Union and How to Fix It?* Londres, Polity Press.
- Joana Jean, Smith Andy (2002), *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Johansson Karl Magnus et Raunio Tapio (2005), « Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts », *Party Politics*, 11 (5), 515-34.
- Lagroye Jacques (2003), « Les processus de politisation », in : Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin.
- Leinen Jo (2006), *Rapport sur les partis politiques européens* Commission des affaires constitutionnelles A6-0042/2006, 27.2.2006.
- Leinen Jo (2007), Committee on Constitutional Affairs, *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding*, (COM(2007)0364 – C6-0202/2007 – 2007/0130(COD)), 24.7.2007.
- Michel Hélène (dir) (2005), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, [Sociologie politique européenne].
- Michel Hélène (2007), « La 'société civile' dans la 'gouvernance européenne'. Eléments pour la sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, mars 2007, p. 30-37.
- Offerlé Michel (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, (2^e édition).
- Pinto-Duschinsky Michael (1996) International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America. In: L. Whitehead (dir.), *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli Claudio (2000), « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, 13 (1), 25-43.
- Rose Richard (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.

Saurugger Sabine (2001), « A fragmented environment: interest groups and the Commission's bureaucratic sectorisation », *Politique européenne*, 5, 45-69.

Weisbein Julien (2003), « Sociogenèse de la 'société civile européenne' », *Raisons politiques*, 5-7, 10, 125-137.

Weisbein Julien (2007), « Instituer la 'société civile européenne'. La contribution des mouvements fédéralistes. L'expérience du Forum permanent de la société civile », in : Didier Georgakakis et Marine de Lassalle, *La « nouvelle gouvernance européenne »*. *Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, [Sociologie politique européenne].

Tableau 1: Les fondations politiques au niveau européen (2010)

| Fondation | Affiliation à un parti politique au niveau européen | Organes décisionnels | Subventions de l'UE en € * |
|---|---|---|-------------------------------------|
| Centre for European Studies (CES) | Parti Populaire Européen (PPE) | Membres du CA: Wilfried Martens, MEP (président) Joseph Daul (MEP), Antonio López-Istúriz (MEP), Peter Weilemann, KAS (2008-2010) Secrétaire général : Tomi Huhtanen (EPP) | 1 814 028 2 276 467 3 288 663 |
| Foundation for European Progressive Studies (FEPS) | Party of European Socialists (PSE) | Président: Massimo D'Alema (depuis juin 2010) Vice-présidents: Jesus Caldera (PSOE, president of IDEAS Foundation, Spain), Poul Nyrup Rasmussen (PES, Danemark) Karl Duffek, Trésorier (Directeur de l'Institut Karl-Renner, Autriche) Henri Nallet, Président du Conseil Scientifique (France) Secrétaire général: Ernst Stetter (ancien directeur du bureau bruxellois de la FES) | 1 494 900 1 946 131 2 150 000 |
| European Liberal Forum (ELF) | European Liberal, Democrat and Reform Party (ELDR) | Président: Alexander Graf Lambsdorff (MEP); Vice-Président: Annemie Neyts-Uyttebroeck (MEP) Trésorier: Thierry Coosemans (Centre Jean Gol, Belgique) Executive Director: Susanne Hartig (ancienne employée de la FNS à Bruxelles) | 341 660 609 356 818 438 |
| Green European Foundation (GEF) | European Green Party (EGP) | Présidents du conseil des directeurs: Heidi Hautala (MEP), Pierre Jonckheer (ancien MEP) Secrétaire général: Claude Weinber (directeur du bureau bruxellois de la HBS) | 364 128 405 056 684 419 |
| Institute of European Democrats/Institut des Démocrates Européens (IED/IDE) | European Democratic Party (PDE) | Président: Jean-Claude Casanova (Président de la FNSP, France) CEO: Luca Bader (Margherita, Italie) Directeurs: Justina Vitkauskaitė (Lituanie), Mikel Anton Zarragoitia | 284 520 111 710 337 585 |
| transform! European network for alternative thinking and political dialogue | European Left Party (ELP) | Premier représentant légal: Michael Brie (RLS) Managing board: Ruurik Holm (Left Forum, Finland), Elisabeth Gauthier (Espaces Marx, France), Haris Golemis (Nikos Poulantzas Institute, Greece) Coordinateur: Walter Baier (ancien dirigeant du Parti Communiste Autrichien, KPÖ) | 196 400 362 575 475 542 |
| EUROPA – osservatorio sulle politiche dell'unione | Alliance for Europe of the Nations (AEN) | Gianluca Brancadoro, Rosario Cancila et al. (Italie) | 281 800 ** |

| | | | |
|--|---|---|-------------------------------|
| Fondation politique européenne pour la Démocratie (FPED) | Alliance des Démocrates Indépendants en Europe (ADIE) 2005-2008 | | 226 746 *** |
| Foundation for European Democracy (FEUD) | EU Democrats (EUD) | Président du CA: John Anthony Coughlan (Irish National Platform) Vice-Président: Jens-Peter Bonde (MEP, Danemark) Secrétaire: Pelle Christy Geertsen (Danemark) Trésorier: Karoly Lorant (Hongrie) | 126 060 153 170 152 008 |
| Centre Maurits Coppieters (CMC) | European Free Alliance (EFA) | Président: Frans-Jos Verdoodt Secrétaire: Günther Dauwen | 127 888 146 575 212 544 |
| New Direction - Foundation for European Reform | Alliance of European Conservatives and Reformists | Présidente d'honneur : Margaret Thatcher Président : Geoffrey van Orden (MEP, UK) Vice-président/trésorier: Derk Jan Eppink (MEP, Belgique/NL) Vice-président: Tomasz Poreba (MEP, PL) | En 2010: 659 651 |

* La première ligne désigne les subventions cumulées pour la période allant de septembre 2007 à décembre 2008 (€) (projet pilote de la Commission + subventions du Parlement européenne à partir du mois de septembre 2008). La deuxième ligne désigne les subventions du PE pour l'année 2009 ; la troisième ligne indique les subventions du PE annoncées au titre de l'année 2010 (ces ressources peuvent être complétées par d'autres entrées financières, comme les donations). Source : informations obtenues auprès de la Commission et du Parlement européen.

** A renoncé à la subvention en 2009.

*** N'a pas rempli toutes les conditions d'éligibilité, pas de subvention en 2009.