



**HAL**  
open science

# Le Partenariat franco-allemand entre européanisation et transnationalisation

Dorota Dakowska, Elsa Tulmets

► **To cite this version:**

Dorota Dakowska, Elsa Tulmets (Dir.). Le Partenariat franco-allemand entre européanisation et transnationalisation. Dorota Dakowska, Elsa Tulmets. L'Harmattan, 2011, Chaos international, Josepha Laroche, 978-2-296-13903-9. halshs-01184594

**HAL Id: halshs-01184594**

**<https://shs.hal.science/halshs-01184594v1>**

Submitted on 16 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.

# **Le Partenariat franco-allemand**

**Entre européanisation  
et transnationalisation**

**Sous la direction de  
Dorota Dakowska et Elsa Tulmets**

**Préface de Wolf Dieter Eberwein**

## Sommaire

<b>Liste des abréviations</b> .....	13
<b>Préface</b>	
Wolf-Dieter Eberwein.....	17
<b>Des politiques étrangères entre européanisation et transnationalisation</b>	
Dorota Dakowska, Elsa Tulmets .....	21
<b>Partie I - Des politiques extérieures entre État et Europe</b> .....	33
<b>De la coopération franco-allemande à la politique étrangère commune</b>	
Stephan Martens .....	35
<b>L'européanisation des armées face à la PESC-PESD</b>	
Bastien Irondele.....	51
<b>Une architecture singulière de sécurité allemande</b>	
Jean-Paul Hanon.....	69
<b>La coopération extérieure. Entre européanisation et concurrence</b>	
Elsa Tulmets.....	85
<b>Partie II - Des dispositifs transnationalisés.</b>	
<b>Une européanisation sans convergence</b> .....	101
<b>La Méditerranée. Un nouveau territoire d'action publique pour la France</b>	
Claire Visier .....	103
<b>Les fondations politiques allemandes. Acteurs de la politique étrangère</b>	
Dorota Dakowska .....	121
<b>Les <i>think tanks</i> français. Au cœur des débats, en marge des décisions</b>	
Lucile Desmoulins.....	139
<b>Le conseil politique allemand au service de la diplomatie</b>	
Heinrich Kreft.....	159
<b>L'internationalisation des <i>Länder</i></b>	
Thomas Fischer .....	173
<b>Conclusion</b> .....	191
<b>Liste des auteurs</b> .....	195
<b>Index des personnes citées</b> .....	199
<b>Index des auteurs</b> .....	201
<b>Index analytique</b> .....	203



## Liste des abréviations

AA	Auswärtiges Amt
ABG	Automatisierte biometriegestützte Grenzkontrolle
AFCO	Commission parlementaire des affaires constitutionnelles
ATTAC	Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitsgeberverbände
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BIOST	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
BKA	Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi/BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft (und Arbeit)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNP	Bundespolizei
CAP	Centre d'analyse et de prévision
CAP	Centrum für angewandte Politikforschung
CARDS	Community assistance for reconstruction, development and stabilisation
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft
CDU	Christlich Demokratische Union
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté des États indépendants
CEP	Centrum für Europäische Politik
CEPE	Centre d'études de la politique étrangère
CERFA	Comité d'études des relations franco-allemandes
CERI	Centre d'études et de recherches internationales
CFR	Council on foreign relations
CICID	Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement
CIERA	Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne
CIG	Conférence intergouvernementale
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunes et d'éducation populaire
COCOP	Comité d'orientation, de coordination et de projets
CPE	Centre de prospective et d'évaluation
CREST	Centre de recherche d'études sur les stratégies et les technologies

CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia Pacific
CSCE/OSCE	Conférence sur / Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CSU	Christlich-Soziale Union
DAS	Délégation aux affaires stratégiques
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEG	Délégation aux études générales
DG	Direction générale
DGA	Délégation générale à l'armement
DGAP	Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik
DGCID	Direction générale de la coopération internationale
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DREE	Direction des relations économiques extérieures
DÜI	Deutsches Übersee-Institut
EM	État membre
ENA	École nationale d'administration
FDP	Freie Demokratische Partei
FED	Fondation pour les études de défense
FEDN	Fondation pour les études de défense nationale
FES	Friedrich Ebert Stiftung
FMI	Fonds monétaire international
FNS	Friedrich Naumann Stiftung
FRS	Fondation pour la recherche stratégique
GIGA	German institute of global and area studies
GIP	Groupement d'intérêt public
GROUPES	Groupe de planification et d'études stratégiques
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich Böll Stiftung
HSFK	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung
HSS	Hanns Seidel Stiftung
IEP	Institut für Europäische Politik
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFRI	Institut français des relations internationales
IRIS	Institut des relations internationales et stratégiques
IRZ-Stiftung	Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit
ISPA	Instrument for structural policies for pre-accession
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KRK	Krisenaktionkräfte
LF	Loi fédérale
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
NEI	Nouveaux États indépendants

NRF	NATO Response Force
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PE	Politique étrangère
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PHARE	Pologne-Hongrie aide à la restructuration économique
PPE	Parti populaire européen
PSE	Parti socialiste européen
RI	Relations internationales
RLS	Rosa Luxembourg Stiftung
SAPARD	Special accession programme for agriculture and rural development
SIS	Système informatique Schengen
SOI	Südosteuropa-Institut
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SUD	Solidarité, urgence et développement
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TACIS	Technical assistance to the Commonwealth of independent states
TAIEX	Technical assistance and information exchange
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UESD	Union européenne de sécurité et de défense
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZEI	Zentrum für europäische Integrationsforschung





## Préface

Wolf-Dieter Eberwein

La présente recherche montre que les relations bilatérales évoluent dans un cadre institutionnel complexe, à la fois national et international, impliquant des configurations d'acteurs différenciées. Le point de départ de cette réflexion était un colloque que j'avais organisé, fin 2003, à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble avec le soutien du CIERA. À la suite de cette manifestation, les discussions avec les deux éditrices de ce volume, Dorota Dakowska et Elsa Tulmets, nous ont amenés à concevoir cet ouvrage collectif.

Malgré la densité des relations entre les deux pays, les analyses comparatives des politiques étrangères de l'Allemagne et de la France font assez largement défaut. La comparaison entre ces systèmes politiques vise tout d'abord à effectuer un état des lieux des différences et proximités. Face aux transferts croissants de souveraineté vers Bruxelles – impliquant, souvent l'harmonisation des politiques régaliennes – se pose la question de la convergence. Si les conceptions des intérêts nationaux convergeaient, le processus de mise en commun des ressources s'en trouverait renforcé. Mais la réalité est bien plus complexe.

Pour expliquer les effets des décisions majeures des relations bilatérales – comme dans le cadre du traité de l'Élysée – il est nécessaire d'en reconstituer la genèse. Par conséquent, il importe de prendre en compte la dimension temporelle pour expliquer les stratégies de changement institutionnel. Comment les acteurs et institutions des deux pays ont-ils agi, interagi et se sont-ils transformés pendant ces décennies d'intégration ? Cette interrogation implique une prise en compte de l'interdépendance entre les structures européennes et nationales. L'analyse du rôle des *think tanks* en Allemagne (H. Kreft) et en France (L. Desmoulins) nous semble ici particulièrement perti-

nente car elle révèle des conceptions différentes du conseil politique.

Du point de vue méthodologique, le terrain se prête à une approche plurielle, telle qu'elle a été suggérée par Detlef Sprinz et Yael Wolinsky-Nahimas<sup>1</sup>. Pour ces auteurs, l'alternative entre approches qualitatives et quantitatives s'avère peu productive. Sydney Tarrow rejoint ce postulat en appelant à la mobilisation de méthodes adaptées au terrain<sup>2</sup>.

Dans l'analyse des deux systèmes institutionnels, de nombreuses lacunes méritent encore d'être comblées. De rares publications ont vu le jour en Allemagne, à l'instar de quatre volumes publiés par l'institut de recherche de la Société Allemande de la Politique Étrangère (*DGAP*) entre 1995 et 1998<sup>3</sup>. Le présent ouvrage représente la première tentative d'établir, en français, une carte des transformations institutionnelles des politiques extérieures des deux pays. Là où émergent des spécificités, il s'efforce de réfléchir à des équivalents fonctionnels, à des rapprochements, voire à des transferts entre les deux systèmes.

Indépendamment des différences entre les systèmes politiques, économiques et sociaux de l'Allemagne et de la France, et au-delà des dissensions récurrentes entre les dirigeants politiques, les fondations institutionnelles de ces relations se sont avérées relativement solides. La chute du Mur de Berlin n'a pas entraîné de rupture politique entre les deux pays : ce constat traduit un processus d'intégration qui a atteint, pour paraphraser Karl Deutsch, un *point de non retour*.

Le temps nécessaire à la réalisation de cette publication rappelle l'adage allemand, *ce qui met du temps, mûrit bien*. Je tiens à remercier en particulier le CIERA, dont l'aide a contribué à faire aboutir ce projet. Mais sans Dorota Dakowska et Elsa Tulmets, qui ont eu le courage de prendre le relais de cette publication, celle-ci n'aurait pas pu voir le jour. Son élaboration a demandé une patience infinie, tant pour les coordinatrices que pour les auteurs qui ont contribué à ce livre. Je tiens à les remercier pour leur engagement inconditionnel.

Cette publication incite explicitement, au niveau théorique, et implicitement, dans ses aspects méthodologiques, à adopter un programme de recherche ciblé. Nous nous permettons d'en rappeler le fil rouge : les transformations institutionnelles de l'action publique extérieure de la France et de l'Allemagne, se situent entre européanisation et transnationalisation.

Grenoble, octobre 2009

### Notes

1. Detlef F. Sprinz, Yael Wolinsky-Nahmias (Eds.), *Models, Numbers and Cases. Methods for Studying International Relations*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2007.
2. Sidney Tarrow, « Bridging the Quantitative-Qualitative Divide », in : Henry E. Brady, David Collier (Eds.), *Rethinking Social Inquiry – Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham / Boulder / New York / Toronto / Oxford, Rowman & Littlefield, 2004.
3. Le dernier volume se concentre en particulier sur les institutions et les ressources, cf., Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Eds.), *Institutionen und Ressourcen. Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 4, Munich, Oldenbourg, 1998. À notre connaissance, il n'existe pas de publication similaire relative à la politique étrangère de la France.



## Des politiques étrangères entre européenisation et transnationalisation

Dorota Dakowska, Elsa Tulmets

Cet ouvrage collectif s'inscrit dans une histoire dont nous souhaitons dire quelques mots<sup>1</sup>. Son origine remonte à la journée d'études, organisée, fin 2003, par Wolf-Dieter Eberwein à l'IEP de Grenoble sur le thème des *Structures de décision dans la politique étrangère allemande*. Cette manifestation était consacrée aux institutions, acteurs et processus décisionnels de la politique étrangère allemande. Tout au long des discussions, la comparaison avec le cas français émergeait en creux ou d'une façon plus explicite. À son issue, nous avons décidé d'élargir la problématique en sollicitant des contributions sur la politique étrangère de la France.

Face à la porosité entre politique intérieure et extérieure ainsi qu'à l'interaction accrue entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques, les politiques étrangères française et allemande demandent à être revisitées de manière comparative. Le poids du contexte communautaire reste l'interrogation commune aux auteurs rassemblés autour de ce projet. Selon certains analystes, les dynamiques de l'intégration européenne auraient dû conduire à une *européanisation* des politiques extérieures. Cependant, ce constat semble loin de faire l'unanimité. Plusieurs événements récents ont révélé la fragilité du partenariat franco-allemand dans le cadre européen. Après plusieurs années de controverses, un renouvellement de la PESC (Politique Étrangère et de Sécurité Commune) a été annoncé avec la ratification du traité de Lisbonne. Mais les divergences politiques amplifiées par la récente crise économique et financière ont mis à mal plusieurs années de coopération.

Dans ce contexte, un bilan analytique des convergences et divergences persistantes au sein du *partenariat franco-allemand* s'impose. Pour ce faire, ce livre se place volontairement en décalage des annonces médiatisées des grands sommets pour

proposer une analyse de plus long terme axée sur les structures et les acteurs de la politique extérieure des deux pays<sup>2</sup>. Il se penche notamment sur l'évolution historique des structures institutionnelles, des priorités stratégiques et sur l'agencement des relations entre acteurs étatiques et non étatiques.

## **I. Comblant un manque de travaux sur le sujet**

La réflexion sur la politique étrangère de la France et de l'Allemagne a donné lieu à des publications multiples<sup>3</sup>. Les ouvrages récents ont cherché à renouveler les analyses théoriques en adoptant parfois une perspective sociologique ou cognitive<sup>4</sup>.

Cependant, ces recherches menées dans les deux pays ne communiquent pas nécessairement entre elles. Les publications en français sur la politique extérieure allemande restent rares, tout comme les écrits ayant pour but de comparer les politiques extérieures de part et d'autre du Rhin. En outre, il s'agit essentiellement de monographies axées sur des questions géopolitiques et stratégiques relatives à la politique extérieure allemande<sup>5</sup> ou française<sup>6</sup>. Ainsi le poids de l'architecture institutionnelle et l'impact de l'intégration européenne sont-ils restés longtemps sous-estimés ou abordés dans une perspective principalement macropolitique<sup>7</sup>.

Ce livre propose une réflexion fondée empiriquement sur l'évolution des politiques étrangères nationales sous l'emprise de la mondialisation et de l'intégration européenne. Depuis la discussion, lancée au cours des années quatre-vingt-dix, sur la politique extérieure communautaire, les avancées de l'UE dans la gestion des politiques extérieures et notamment dans le champ de la sécurité internationale ont suscité un grand nombre de travaux<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, les acteurs de la politique étrangère, tout comme les structures chargées de conduire cette politique au niveau national, subissent des transformations. Les débats au sein de la Convention européenne et autour du traité de Lisbonne ont insisté sur le rapprochement des structures diplomatiques, militaires et de coopération extérieure entre les

États membres de l'UE. L'objectif consiste à voir émerger une politique européenne de sécurité et de défense, dotée d'un corps diplomatique et d'une armée européenne. Cependant, les discussions sur le Service extérieur européen laissent augurer une évolution lente et incertaine.

Dans cette perspective, l'analyse des acteurs, des idées et des processus qui animent les politiques extérieures française et allemande permet d'aborder au concret la question d'une possible *européanisation* de ces politiques.

## II. Une analyse plurielle

La politique étrangère se prête difficilement à un choix théorique *à la carte*. En effet,

*« l'intérêt pour le développement des théories des Relations Internationales s'est accru de manière exponentielle, mais dans l'ensemble avec peu, voire sans aucune référence à la "politique étrangère" qui est conçue comme partie intégrante de ces théories, ou comme une approche distincte et importante »<sup>9</sup>.*

De plus, l'étude de la politique étrangère n'a pas *« bénéficié d'une place incontestable au sein des RI »<sup>10</sup>*. Comme l'indique Frédéric Charillon :

*« La politique étrangère reste bien l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement politique international, mais elle n'est plus seulement une affaire de relations entre des gouvernements. [...] En termes d'instruments théoriques, cela impos[e] d'intégrer les apports de la politique publique, et d'explorer ce que cette dernière avait à dire sur les bureaucraties et leurs intérêts, [...] sur les acteurs et leurs perceptions. [...] Il fallait ensuite passer de l'approche stato-centrée à une approche plus sociologique et pluraliste des relations internationales [...] et de la politique étrangère. »<sup>11</sup>.*

En termes de politique publique, cette conception offre un cadre d'analyse cohérent de la politique étrangère, tout en admettant qu'il s'agit d'une politique bien particulière<sup>12</sup>. Son analyse décisionnelle semble limitée car elle privilégie une perspective sectorielle et tend à minorer la dimension sociologique. Ainsi, les perceptions – et les propriétés sociales – des fonctionnaires chargés de la Coopération extérieure diffèrent-elles de celles que l'on peut localiser au ministère de la Défense. Enfin, la question de la mise en œuvre des politiques extérieures est souvent laissée de côté.

Dans un article de synthèse, Walter Carlsnaes présente les approches théoriques permettant d'examiner la politique étrangère, privilégiant alternativement la structure, les acteurs ou encore les aspects socio-institutionnels<sup>13</sup>. En proposant de les dépasser, l'auteur conclut que la prise en compte de l'interdépendance entre les parties prenantes et leur contexte institutionnel et social – *agency* et *structure* – s'avère centrale pour comprendre les relations extérieures des États.

Selon le paradigme néo-libéral, les institutions et leurs représentants reflètent les intérêts des groupes sociétaux<sup>14</sup>. Dans une perspective constructiviste, les représentations et croyances acquises à travers des processus de socialisation, marquent les discours et les stratégies des intervenants<sup>15</sup>. En poursuivant cette idée, on peut postuler que les dispositifs institutionnels présentent à la fois des opportunités et des contraintes dans la mise en œuvre de l'action extérieure. Le poids des acteurs serait déterminé, entre autres, par la structure du système politique<sup>16</sup>.

Adoptant une approche plurielle, qui puise, selon les cas, dans les théories constructivistes et institutionnalistes ou privilégie une perspective sociopolitique, le présent ouvrage propose de replacer les politiques extérieures étudiées dans un contexte européen plus large. Il cherche, ce faisant, à les analyser au plus près des acteurs qui les mettent en œuvre.

**L'impact de l'intégration européenne.** Pour beaucoup d'auteurs, divers indicateurs statistiques font de l'Union euro-



péenne une *puissance globale*. L'UE représente le principal partenaire commercial dans le monde et son aide au développement constitue une part importante de l'assistance internationale aux pays tiers<sup>17</sup>. En pratique, ce constat est controversé, notamment s'agissant de la capacité de l'Union de parler d'une seule voix, comme l'ont montré la gestion du conflit russo-géorgien et celle de la crise financière internationale de 2008-2009<sup>18</sup>. La différence entre les aspirations déclarées et les contraintes institutionnelles s'accroît s'agissant de la politique étrangère et de sécurité<sup>19</sup>.

La coopération franco-allemande représente un cas d'analyse intéressant : elle résulte du *volontarisme politique* de deux exécutifs de coopérer dans un domaine classique de la souveraineté nationale. Mais dans une perspective institutionnaliste, la structure centralisée de la France et celle, fédérale, de l'Allemagne constituent des dispositifs divergents.

D'une manière générale, on observe une prise en compte croissante des enjeux européens dans les politiques extérieures des États membres de l'UE. Des auteurs constructivistes comme Ole Wæver et Martin Marcussen *et al.*, se sont penchés sur les différences de constructions identitaires et discursives en France et en l'Allemagne dans leur historicité<sup>20</sup>. L'*européanisation* des politiques étrangères se trouve alors associée à une redéfinition des priorités ou des perceptions, qui peuvent engendrer d'importantes réformes organisationnelles<sup>21</sup>. Cela étant, la question se pose de savoir si on peut parler d'une fusion des dispositifs nationaux ou si ces transformations viennent se superposer aux structures existantes.

Quelle que soit l'approche adoptée, deux processus mutuellement constitutifs sont identifiés : d'une part, l'implication de chaque pays dans la mise en place d'une politique extérieure européenne – intégration – et, d'autre part, l'impact du système communautaire sur l'action publique de ces pays – européanisation. L'analyse se concentre notamment sur les usages politiques et sociaux de l'intégration européenne par des acteurs inscrits dans des contextes institutionnels spécifiques<sup>22</sup>.

Pour identifier les éléments centraux dans l'analyse du rapport entre les institutions nationales et la construction européenne, l'approche, certes réductionniste, par les *trois I* – intérêts, institutions, idées – ainsi que les trois institutionnalismes – historique, rationnel et sociologique – présentés par Peter Hall et Rosemary Taylor fournissent une série de repères<sup>23</sup>. L'intégration européenne correspond, de manière schématique, à l'agrégation des positions des États membres – intérêts, institutions, idées – au niveau supranational, alors que l'euro-péanisation sous-entend des changements – des intérêts, institutions et idées – au plan national<sup>24</sup>.

Bien entendu, cette approche schématique n'empêche pas d'étudier la manière dont ces facteurs se combinent en fonction des trajectoires et des positions des acteurs étudiés. Elle entend également mettre en valeur les interactions entre les différents niveaux d'analyse politique, administratif ou sociétal.

**Diversification du champ de la politique étrangère.** Cet ouvrage propose de dépasser la distinction traditionnelle entre politique étrangère et relations extérieures. De nos jours, la division savante entre ce que l'on appelle *high politics* et *low politics* tend à être minorée. La première se focalise notamment sur la problématique de la sécurité, associée par les *réalistes* à la *survie* de l'État ; la seconde tient compte de l'interdépendance croissante entre la politique étrangère et les domaines sectoriels comme la sécurité intérieure, l'agriculture ou l'environnement. Depuis longtemps, le monopole des relations extérieures ne repose plus exclusivement entre les mains des diplomates des ministères des Affaires étrangères<sup>25</sup>. Cette évolution est liée à la place croissante des ministères fonctionnels et des acteurs non gouvernementaux dans les relations extérieures<sup>26</sup>.

Du fait de l'élargissement des domaines de compétences en matière de relations extérieures, les structures administratives et les circuits de décision se complexifient. Sans aspirer à couvrir l'ensemble des secteurs, cet ouvrage rend compte de l'implication croissante des ministères techniques – agriculture,

environnement et même intérieur – et de leurs maîtres d’œuvre – agences gouvernementales, entreprises de conseil, ONG – dans l’élaboration de la politique étrangère.

Le choix de privilégier l’étude des institutions et des perceptions des acteurs, qui animent la politique extérieure, offre au lecteur des clés de compréhension des traditions et des innovations, des ruptures et des continuités. Cette analyse implique de prendre en compte la moyenne et la longue durée, en s’intéressant à l’émergence des institutions et des normes qui sous-tendent l’action publique. Elle permet en outre de relativiser le poids des changements récents en remontant aux origines de l’insertion des acteurs non-étatiques dans les politiques extérieures. Enfin, cette approche propose d’identifier les fenêtres d’opportunité politique pour la réalisation de réformes institutionnelles et l’investissement de l’espace international par des acteurs nationaux<sup>27</sup>.

**Acteurs non étatiques et politique étrangère.** Enfin, l’étude comparée des politiques extérieures nationales s’effectue, à travers l’analyse de la participation différenciée des acteurs non étatiques à ces processus. Les domaines relativement peu étudiés de la coopération culturelle ou économique sont abordés, tout comme les domaines régaliens de la défense ou de la diplomatie des sommets.

La question se pose de savoir comment s’effectue la coordination entre les différents sous-secteurs d’une part, entre les acteurs étatiques et non étatiques d’autre part. Parmi les tendances communes aux deux pays, il convient d’évoquer le renforcement de l’action extérieure des collectivités territoriales. Cependant, les différences persistantes entre les configurations d’acteurs méritent d’être soulignées. Ainsi, la reconsidération des ONG dans les politiques de coopération et de développement françaises à partir des années soixante-dix<sup>28</sup>, n’implique pas pour autant une convergence avec le système allemand. La question des moyens consacrés aux relais non gouvernementaux rejoint celle des représentations divergentes qui sous-tendent l’action publique extérieure.

La comparaison permet de constater des rapprochements et des concurrences dans un domaine où, traditionnellement, la coopération ne va pas de soi. Alors que le prisme européen amenait certains analystes à anticiper une convergence des dispositifs institutionnels, c'est une transnationalisation<sup>29</sup> des pratiques que la plupart des auteurs, tant chercheurs que praticiens, semble ici souligner<sup>30</sup>.

La structure de ce volume résulte de cette réflexion croisée. Une première série de contributions propose une analyse de la coopération franco-allemande et des champs particuliers de l'action publique extérieure, tout en s'interrogeant sur leurs interactions avec le niveau communautaire. La deuxième partie de l'ouvrage se concentre sur l'origine et la place d'acteurs spécifiques – ONG, fondations politiques, *Länder* – dans la politique extérieure des deux pays et sur l'évolution de leurs trajectoires dans le contexte de l'intégration européenne. Plusieurs moments clés de la construction communautaire, comme l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, le lancement de nouveaux dispositifs de la PESC et de la PESD ou encore la création d'une politique méditerranéenne, invitent à questionner l'état des relations bilatérales.

L'article de Stephan Martens se focalise sur la coopération institutionnelle entre la France et l'Allemagne. Il propose un aperçu historique de l'évolution des relations bilatérales, tout en réfléchissant aux limites d'un rapprochement politique contingent. Bastien Irondele analyse les avancées et les difficultés qui subsistent en termes d'europanisation des cultures institutionnelles dans le domaine de la réforme des armées et de la PESC. Quant à Jean-Paul Hanon, il montre que la porosité croissante entre sécurité intérieure et extérieure a permis à l'Allemagne d'influencer la formation d'une politique européenne dans le domaine de la sécurité intérieure et de peser sur

la gestion de la sécurité internationale. Selon Elsa Tulmets, malgré un processus d'*européanisation* de l'aide française et allemande aux pays candidats à l'adhésion, les logiques de concurrence subsistent largement dans le domaine de l'assistance économique et technique.

Consacrée aux spécificités des politiques étrangères française et allemande, la deuxième partie aborde les conditions structurelles et met en évidence le rôle d'acteurs singuliers des politiques extérieures française et allemande, en insistant sur leur historicité. Ainsi, Claire Visier analyse-t-elle la manière dont le niveau européen a été investi par des acteurs non étatiques et par les pouvoirs publics français pour proposer une définition de la *Méditerranée* comme nouveau territoire d'action publique. Dorota Dakowska montre que les fondations politiques allemandes représentent un type particulier d'acteurs multi-positionnels, intégrés à la mise en œuvre de la politique étrangère, dont le rapport ambigu aux structures communautaires a connu des évolutions récentes. Deux contributions (L. Desmoulin et H. Krefz) sur les *think tanks* détaillent ensuite les différences entre la France et l'Allemagne. Ces structures se concurrencent pour obtenir des contrats, voire une reconnaissance gouvernementale, sans nécessairement acquérir le statut de conseillers du prince. Les deux textes pointent la faible européanisation de structures dont les activités restent fortement ancrées dans un cadre national. Enfin, Thomas Fischer présente l'implication des *Länder* dans les relations extérieures de l'Allemagne et la fenêtre d'opportunité que la construction européenne a offert pour renforcer leur rôle face au *Bund*.

L'ouvrage conclut sur les apports de la construction européenne à l'évolution des politiques extérieures des deux pays, sans oublier les apories de cette relation. Les politiques nationales se transnationalisent dans la mesure où elles intègrent les variables européenne et internationale, sans nécessairement converger. Mais il s'agit d'un processus en cours, fragmenté, n'empêchant pas le maintien de spécificités institutionnelles ou idéologiques historiquement ancrées.

## Notes

1. Nous tenons à remercier le CIERA et Marc Beghin (Grenoble-3) pour leur soutien à la traduction de certaines contributions à l'ouvrage, ainsi que Pavol Dravecký pour son aide à la mise en page.
2. Le sommet franco-allemand du 4 février 2010 a, par exemple, proposé de relancer la coopération européenne, en particulier dans les domaines économique, financier et de politique étrangère. Le 12<sup>e</sup> Conseil des ministres franco-allemand a adopté un « Agenda 2020 », une feuille de route pour les dix prochaines années sous la forme d'un catalogue de quatre-vingt projets communs visant surtout la coopération sociétale.
3. Par exemple: Marie-Christine Kessler, *La Politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Eds.), *Deutschlands Neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen*, Berlin, DGAP, 1998; Beverly Crawford, *Power and German Foreign Policy: Embedded Hegemony in Europe*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2007.
4. Frédéric Charillon (Éd.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Volker Rittberger, *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester, Manchester University Press, 2001 ; Guillaume Devin, « Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement », *Pouvoirs*, (88), 1999, pp. 65-78 ; Guillaume Devin, « Les diplomates de la politique étrangère », in : Charillon (Éd.), *op cit.*, 2002, pp. 215-242 ; Samy Cohen, *Les Diplomates. Négocier dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, 2002 ; Hanns W. Maull, Sebastian Harnisch, Siegfried Schieder (Éds.), *Solidarität und Gemeinschaftsbildung in der internationalen Politik. Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt a.M., 2008.
5. Alfred Grosser, *Affaires extérieures : la politique de la France, 1944-1984*, Paris, Flammarion, 1984 ; Hans-Peter Schwartz, *Die Zentralmacht Europas : Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler, 1994 ; Douglas Webber (Éd.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy? German Foreign Policy Since Unification*, London, Frank Cass, 2001.
6. Ernst Weisenfeld, *Quelle Allemagne pour la France ? La politique étrangère française et l'unité allemande depuis 1944*, Paris, Colin, 1989.
7. Simon Bulmer, Charlie Jeffery, William E. Paterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester, Manchester University Press, 2000 ; Gisela Hendricks, Annette Morgan, *The Franco-German Axis in European Integration*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2001 ; Douglas Webber, *The Franco-German Relationship in the European Union*, London, Routledge, 2007 ; Martin Koopmann, Stefan Martens (Éds.), *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2008 / *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2008.

8. Par exemple, Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005 ; Frédéric Mérand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2008 ; René Schwok, Frédéric Mérand (Éds.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant/Université de Genève, 2009.
9. Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, p. 331. (notre traduction)
10. *Ibid.*
11. Frédéric Charillon, « Introduction », in : Charillon (Éd.), *op. cit.*, 2002, pp. 13, 16-17.
12. Marie-Christine Kessler, « La politique étrangère comme politique publique », in : Charillon (Éd.), *op. cit.*, 2002, pp. 167-192.
13. Carlsnaes, *op. cit.*, 2002.
14. Andrew Moravcsik, « Liberal International Relations Theory. A Scientific Assessment », in : Colin Elman, Miriam Fendius (Eds.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
15. En français, cf., les travaux de Didier Bigo et l'article d'Alex McLeod, « L'approche constructiviste de la politique étrangère », in : Charillon (Éd.), *op. cit.*, 2002, pp. 65-89.
16. Thomas Risse-Kappen, « Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies », *World Politics*, 43 (4), 1991, pp. 479-512.
17. Cf., Franck Petiteville, *La Politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 104.
18. Cf., Christopher Hill, « The Capability-Expectation Gap, or Conceptualising Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 1993, pp. 305-328.
19. Cf., Laure Delcour, Elsa Tulmets (Éds.), *Pioneer Europe ? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008.
20. Cf., les travaux constructivistes sur les identités en politique étrangère : Ole Wæver, « European Integration and Security: Analysing French and German Discourses on State, Nation, and Europe », in : David R. Howarth, Jacob Torfing (Eds.), *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Basingstoke, Macmillan, 2005, pp. 33-67; Martin Marcussen *et al.*, « Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation State Identities », *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 614-33.
21. Ben Tonra, *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2001.
22. Cf., Sophie Jacquot, Cornelia Woll (Éds.), *Les Usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; Olivier Bais-

née, Romain Pasquier (Éds.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

23. Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (6-8), 1997, pp. 469-496.

24. Cf., par exemple le schéma de Vivien Schmidt, « Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment », in : Christian Lequesne, Yves Surel (Éds.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 2004, p. 189.

25. Wolf-Dieter Eberwein, Hanspeter Neuhold, *The Adaptation of Foreign Ministries to Structural Changes in the International System. A Comparative Study of the Ministries for Foreign Affairs of Austria and the FRG*, Vienne, Braunmüller, 1981.

26. Brian Hocking, « Diplomacy », in: Walter Carlsnaes, Helene Sjursen, Brian White (Éds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004.

27. John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown, 1984.

28. Claire Visier, *L'État et la coopération, la fin d'un monopole. L'action culturelle française au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, 2003.

29. Nous entendons la transnationalisation comme un ensemble de pratiques s'étendant au-delà du champ national. Cf., Bertrand Badie, Marie-Claude Smouts, *Le Retour du monde. Sociologie de la scène internationale*, [3<sup>e</sup> éd.], Paris, Presses de Sciences Po / Dalloz, 1999 ; Josepha Laroche, *Politique internationale*, [2<sup>e</sup> éd.], Paris, LGDJ, 2000.

30. Le profil des contributeurs à cet ouvrage reflète, en partie, les spécificités du champ de la production du savoir français et allemand sur le sujet. Face à l'orientation académique des auteurs français, les contributeurs allemands présentent un double profil d'analystes et de praticiens.



## **Partie I**

### **Politiques extérieures entre État et Europe**



## **De la coopération franco-allemande à la politique étrangère commune**

**Stephan Martens**

Deux composantes principales définissent les relations franco-allemandes. Au plan structurel, les orientations générales de politique étrangère de chaque pays et le traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 ont institutionnalisé un dialogue au-delà des alternances politiques. Au niveau individuel, le *couple* a évolué à travers les liens noués entre les chefs d'État et de gouvernement. La première composante ne progresse que lentement, tandis que la seconde dépend davantage des effets conjoncturels. Après le tandem François Mitterrand-Helmut Kohl, il a fallu ajuster la relation Jacques Chirac-Gerhard Schröder et celle d'Angela Merkel avec Nicolas Sarkozy.

En dépit de son caractère exemplaire à de nombreux égards, la relation franco-allemande n'empêche pas les dirigeants des deux États de faire valoir des intérêts nationaux parfois divergents. En l'occurrence, le traité de l'Élysée a le mérite d'avoir fourni un cadre propice au développement de structures et de processus de concertation et de coordination.

## 1. Un cadre innovant de coopération bilatérale

La pacification économique, à l'origine de la construction européenne, ne suffit pas pour surmonter la méfiance entre les populations. Il y a cinquante ans, la restauration de la confiance a été la clé du succès de l'entente franco-allemande portée par Charles de Gaulle et Konrad Adenauer. La déclaration de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, marque l'acte fondateur de la réconciliation :

*« L'Europe [...] se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée »<sup>1</sup>.*

Si le plan Schuman donne une impulsion à l'intégration européenne, le saut qualitatif dans les relations entre Paris et Bonn se produit après la rencontre historique entre Charles de Gaulle et Konrad Adenauer à Colombey-les-Deux-Églises, les 14 et 15 septembre 1958. Le président et le chancelier décident de rester en « *contact personnel et étroit* », tout en établissant entre leurs deux pays des « *rappports directs et préférentiels* ». Après l'échec du Plan Fouchet en avril 1962 proposant une Union politique de l'Europe, de Gaulle et Adenauer envisagent une coopération approfondie reposant juridiquement sur le traité de l'Élysée.

Le programme de coopération porte sur trois domaines : les Affaires étrangères, la Défense, l'Éducation et la Jeunesse<sup>2</sup>. Le traité se caractérise par une dimension interétatique et sociétale, mais n'entraîne aucun abandon de souveraineté. La coopération franco-allemande est souvent présentée comme un modèle pour d'autres États en conflit<sup>3</sup>.

En matière de politique étrangère, des rencontres régulières entre chefs d'État et de gouvernement sont prévues deux fois par an et « *chaque fois que [...] nécessaire* », ainsi qu'entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense (tous les trois mois) et entre les hauts fonctionnaires politiques (chaque mois). Véritable valeur ajoutée du traité, cette procédure de consultation diplomatique est instaurée « *avant toute décision, sur*

*toutes les questions importantes de politique étrangère, et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue ».*

Le traité prévoit la création dans chacun des deux pays d'une *Commission interministérielle chargée de suivre les problèmes de la coopération*. Présidée par un haut fonctionnaire des Affaires étrangères, elle comprend des représentants de toutes les administrations intéressées. Mais cette Commission, mise en place en 1967, n'a joué qu'un rôle relativement mineur d'instance de dialogue et de proposition. Le traité de l'Élysée doit donc son efficacité à sa nature de convention-cadre : il ne contient pas d'objectifs concrets de politique étrangère, mis à part l'obligation, pour les dirigeants politiques, de se consulter. Il permet au *couple* franco-allemand de devenir ce principal lieu de synthèse européenne, à travers une concertation approfondie.

**Une coordination croissante.** Ajoutés au traité à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de sa signature en 1988, deux protocoles prévoient la création du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité et du Conseil franco-allemand économique et financier. En l'absence de contraintes rigides, les bonnes relations entre le président Valéry Giscard d'Estaing et le chancelier Helmut Schmidt, puis entre François Mitterrand et Helmut Kohl, ont rendu possibles des progrès considérables en politique européenne. Elles ont aussi permis de renforcer la coopération franco-allemande.

Les échanges de hauts fonctionnaires débutent en 1979, à la suite du Sommet franco-allemand d'Aix-La-Chapelle, des 14 et 15 septembre 1978. Ils sont réactivés, après le Sommet franco-allemand de Paris, par la *Déclaration sur le renforcement de la coopération en matière de politique étrangère*, adoptée le 28 février 1986<sup>4</sup>. À l'issue du Sommet franco-allemand de Karlsruhe, le président et le chancelier adoptent, le 13 novembre 1987, le *Rapport sur la coopération en matière de politique étrangère*. Sur le plan des représentations diplomatiques et consulaires françaises et allemandes dans les pays tiers, le texte encourage les « *rencontres régulières des chefs de mission et de leurs principaux collaborateurs* ». Il

soutient la coopération entre les représentations à l'étranger et la poursuite de « *l'envoi de deux diplomates de chaque ministère dans le pays partenaire pour une période d'un an, ainsi que des stages de deux à trois mois pour trois autres diplomates en début de carrière de chaque pays* ».

Le bouleversement géopolitique des années 1989-1990 et l'unification de l'Allemagne ont entraîné des conséquences importantes sur le partenariat franco-allemand. Si, avant 1990, la France avait tendance à dominer, le partenariat s'est rééquilibré ensuite au profit de la nouvelle Allemagne<sup>5</sup>. Une étape importante est franchie le 3 juillet 1997 avec la *Déclaration sur le renforcement de la coopération franco-allemande en matière de politique étrangère*. Les ministres des Affaires étrangères, Hubert Védrine et Klaus Kinkel, décident de « *renforcer le "réflexe franco-allemand" dans l'activité quotidienne* » de leurs ministères. Les mesures visent à promouvoir des initiatives communes, comme la présence conjointe des ministres français et allemand des Affaires étrangères aux Conférences des ambassadeurs français et allemands ou les visites communes dans des pays tiers. Le 29 février 2008, pour la première fois, les ministres français et allemand délégués aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet et Günter Glos, visitent le Japon conjointement.

Il s'agit de resserrer les liens entre les services diplomatiques allemands et français et de familiariser les hauts fonctionnaires avec les structures et les méthodes de travail de son homologue. La Déclaration propose d'affecter un diplomate allemand à l'ambassade de France à Bonn/Berlin et réciproquement. Elle insiste sur l'intensification des échanges d'information – notes et télégrammes diplomatiques – ainsi que sur la coopération administrative en pays tiers.

L'accord cadre relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires, signé le 12 octobre 2006, doit faciliter les efforts des ministères des Affaires étrangères pour mutualiser leurs moyens respectifs à l'étranger<sup>6</sup>. Le resserrement des liens entre le Quai d'Orsay et l'*Auswärtiges Amt* est ainsi devenu une pratique quotidienne. Il reste que des problèmes se posent au sujet des intérêts écono-

miques : rien n'empêche la transmission de rapports par des voies séparées.

La volonté de relance du partenariat franco-allemand est manifeste à partir de 1998, avec l'arrivée au pouvoir, en Allemagne, d'une nouvelle génération de responsables politiques qui n'ont pas connu la Seconde Guerre mondiale. La *Déclaration commune* du 1<sup>er</sup> décembre 1998, à la suite du Sommet franco-allemand de Potsdam, encourage à intensifier les échanges de personnel des ministères des Affaires étrangères et à développer la coopération entre les ambassades. Enfin, elle vise à introduire l'enseignement de l'allemand à l'ENA et à l'étendre aux jeunes diplomates entrant au ministère<sup>7</sup>.

L'initiative la plus retentissante reste cependant celle du chancelier Gerhard Schröder qui, en octobre 1998, nomme au poste de conseiller pour les relations franco-allemandes une personnalité française, Brigitte Sauzay. Ce n'est qu'en 2003 qu'a été nommé, auprès du Premier ministre français Jean-Pierre Raffarin, un conseiller allemand. Bien que ce poste soit conçu comme transversal, il est rattaché au département Éducation et Jeunesse et à la cellule diplomatique, alors que le conseiller à la chancellerie disposait, jusqu'en 2003, d'une cellule indépendante (*Arbeitsstab*)<sup>8</sup>.

Enfin, plus récemment, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont proposé, à l'issue du 12<sup>e</sup> conseil des ministres franco-allemand, de relancer la coopération européenne, en particulier dans les domaines économique, financier et de politique étrangère. Cette relance intervient au moment où la ratification du Traité de Lisbonne ouvre la voie à une réforme de la PESC (Politique Étrangère et de Sécurité Commune). Elle semble aussi répondre à la décision des États-Unis de diversifier leurs accords internationaux, notamment avec la Chine et l'Inde. Ainsi, l'*Agenda 2020*, adopté le 4 février 2010 pour les dix prochaines années, offre-t-il un catalogue de quatre-vingt projets communs, parmi lesquels un certain nombre concerne la politique étrangère<sup>9</sup>. Certains d'entre eux ont été présentés lors du sommet européen du 11 février 2010 pour servir de base à une stratégie économique et financière, d'autres envisagent un ren-

forcement de la coopération européenne dans le domaine de la gestion des crises internationales ou encore la définition d'une position commune envers la Russie. Parmi eux figurent aussi l'ouverture de dix ambassades communes d'ici à 2020, d'un centre culturel franco-allemand à Moscou et d'autres capitales, la création de modules de formation commune des diplomates, l'invitation régulière des ministres de l'autre pays aux conseils ministériels ou encore la tenue d'une présidence franco-allemande de l'OSCE.

**Rhétorique et réalités politiques.** En matière de politique de sécurité et de défense, la coopération franco-allemande s'est fixé des objectifs ambitieux. Le 25 février 1982, les chefs d'État et de gouvernement s'accordent sur la création d'une Commission franco-allemande sur la Sécurité et la Défense, puis, le 22 janvier 1988, sur le Conseil franco-allemand de Défense et de Sécurité. Ce dernier est composé des chefs d'État et de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, le chef d'État-major des armées et l'inspecteur général de la *Bundeswehr* y siégeant *ès* qualité. Le Conseil est assisté par un Comité qui réunit, – outre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense – de hauts fonctionnaires civils et militaires, responsables de la coopération bilatérale. Les travaux du Conseil ont pour objet d'élaborer des conceptions communes, d'approfondir la coopération militaire et d'assurer la concertation des deux États sur les questions relatives à la sécurité en Europe.

Cependant, les instances spécifiques chargées de veiller à l'étroitesse de la relation bilatérale – le Secrétariat du Comité de défense et la Commission interministérielle – représentent des milieux clos, cantonnés dans des rôles certes utiles, mais secondaires. Les rencontres au sommet entre chefs d'État et de gouvernement sont devenues un élément clé de la coopération franco-allemande<sup>10</sup>. Les Sommets bilatéraux ont acquis une fonction supplémentaire, puisque c'est sur leur modèle que les conférences semestrielles de l'UE ont été créées. Ces rendez-vous servent dorénavant à préparer les conseils européens,



malgré des difficultés liées aux positionnements nationaux divergents. Ainsi à Berlin, en mars 1999, l'Allemagne, principal contributeur net au budget européen, souhaitait-elle remettre à plat les finances de l'UE. Lors du conseil européen de Nice, en décembre 2000, Paris et Berlin ouvrirent un large débat autour de la répartition des voix au Conseil. La crise économique et financière de 2008-2009 a aussi suscité de nombreuses questions quant à la capacité du couple franco-allemand de relancer l'intégration européenne.

Toute une gamme de procédés contribue à l'efficacité rhétorique des sommets franco-allemands : on y annonce solennellement des accords, préparés à l'avance, comme de grands succès, on élimine les divergences et contradictions. Cependant, en dehors de ces événements médiatisés, les engagements du traité de l'Élysée ont été mis à mal au profit d'intérêts nationaux. Il en va ainsi de l'abandon de la conscription par la France en 1996, au terme d'une réflexion hexagonale, de la sortie du nucléaire décidée, de façon tout aussi unilatérale, en 2000, en Allemagne, ou encore des manœuvres concurrentes lors des nominations dans les organisations internationales, comme à la Banque centrale européenne, en 1998 et 1999. Enfin, le nombre de soldats allemands mis à la disposition de la coalition contre le terrorisme international, annoncé en 2001 par le chancelier Gerhard Schröder, sans concertation préalable avec la France, représente un autre exemple de sujet en débat.

Avec le poids croissant de la mondialisation, de l'élargissement de l'UE et des défis du terrorisme international, la relation franco-allemande a évolué. Selon l'historien Étienne François, il existe une pléthore d'organismes et de procédures consacrés aux relations franco-allemandes, mis sur pied pour répondre à des besoins qui ont changé. Ceux-ci ont « *tentés de ce fait, même involontairement, de faire du franco-allemand un "Selbstzweck", une fin en soi qui se suffit à elle-même* »<sup>11</sup>.

Les dissonances temporaires entre les gouvernements des deux pays ont conduit à une sorte de « *fuite en avant* »<sup>12</sup>. Ainsi, juste après le conseil européen de Nice, le président français

et le chancelier allemand conviennent-ils de se voir plus souvent, au moins toutes les six ou huit semaines ; les ministres des Affaires étrangères étant conviés à se retrouver une fois par mois pour dégager une plus grande convergence entre Paris et Berlin. Ce processus de consultation dit de *Blaesheim* – du nom de la ville où a lieu la première rencontre, le 31 janvier 2001 – permet de mener des discussions sans ordre du jour et sans témoins. Le gain induit par cette atmosphère informelle a cependant son prix, puisqu'en l'absence de notes écrites, la coordination entre les services ministériels devient d'autant plus complexe.

Il reste que grâce au *processus de Blaesheim*, les chefs d'État et de gouvernement parviennent à dégager des consensus solides. La *Déclaration commune* du 30 juillet 2002, à la suite du Sommet de Schwerin, énonce le rapprochement des rencontres informelles et la création de trois groupes de travail bilatéraux. Ces derniers sont composés de hauts fonctionnaires des deux ministères des Affaires étrangères, chargés respectivement de l'élargissement de l'UE, des institutions de l'UE et de la PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense).

L'intensification des consultations à très haut niveau a porté temporairement ses fruits. Il convient d'évoquer les propositions communes, dans le cadre des travaux de la Convention, comme celle de développer la PESD en une UESD (Union Européenne de Sécurité et de Défense) ou le projet sur la gouvernance économique, deux initiatives datant du 22 décembre 2002. Vient ensuite le projet de double présidence de l'UE du 16 janvier 2003. Ces résolutions ont illustré la dynamique retrouvée de l'entente franco-allemande. De plus, l'ouverture à l'élargissement de l'UE, décidée au Conseil européen de Copenhague en décembre 2002, n'aurait pu s'effectuer sans le compromis franco-allemand préalable sur le financement de la PAC (Politique Agricole Commune).

Le *processus de Blaesheim* est couronné par un geste hautement symbolique. Le 17 octobre 2003, au Conseil européen de Bruxelles, le chancelier Schröder avait laissé mandat au président Chirac de parler au nom des deux pays. Certes, Berlin et

Paris ne veulent pas donner prise aux accusations d'un *directoire* hégémonique. Cet acte peut être qualifié d'*arrangement technique*, le président français ayant pris soin de déclarer qu'il ne représentait pas le chancelier ou l'Allemagne, mais qu'il était « *en quelque sorte le porte-parole d'un chancelier absent* »<sup>13</sup>. Il reste qu'en cinquante ans de construction communautaire il s'agissait d'un événement inédit.

## 2. Renouveler la coopération

À l'approche du 40<sup>e</sup> anniversaire de la signature du traité de l'Élysée, lors de son discours devant la Conférence des ambassadeurs, le 29 août 2002, Jacques Chirac évoqua l'idée d'un nouveau « *pacte fondateur* » avec l'Allemagne pour redynamiser la relation franco-allemande<sup>14</sup>. Du côté du gouvernement de Gerhard Schröder, l'idée fut accueillie avec scepticisme. Le traité de l'Élysée présente, en effet, un cadre suffisamment flexible pour permettre l'aménagement des structures et des procédures de la coopération<sup>15</sup>. En janvier 2003, les chefs d'État et de gouvernement se mettent donc d'accord sur une *Déclaration commune* comme fondement programmatique de la coopération à venir.

La partie *Politique étrangère* stipule que la France et l'Allemagne « *veilleront à adopter des positions communes dans les instances internationales, y compris le Conseil de sécurité, et à définir des stratégies concertées à l'égard des pays tiers, tout particulièrement dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune* ». Elle encourage « *la complémentarité entre les réseaux diplomatiques et consulaires, notamment par le biais [...] de services communs* ». La dernière partie annonce que les « *Sommets franco-allemands prendront la forme d'un Conseil des ministres franco-allemand* ».

De plus, il est possible pour un ministre français d'intervenir lors d'un Conseil des ministres allemand, et, inversement, pour des dossiers relevant de son domaine et intéressant les deux pays. Le Conseil des ministres franco-allemand semestriel constitue un outil de coopération sans équivalent. Lors de ces rencontres, les délégations allemande et française ne se font plus face, mais les compétences ministérielles dictent l'ordre de

parole. Ces Conseils conjoints, qui se réunissent au printemps et à l'automne dans les deux pays en alternance, sont aussi l'occasion d'assurer la coordination de la coopération au plus haut niveau politique sur des thématiques choisies.

De part et d'autre du Rhin, on institue également un *Secrétaire général pour la coopération franco-allemande* dont le rôle consiste à renforcer la concertation des gouvernements. Ce Secrétaire qui, en Allemagne comme en France, est le ministre délégué aux Affaires européennes, participe au Conseil des ministres franco-allemand pour coordonner la préparation, la mise en œuvre, le suivi des décisions des instances politiques de concertation et le rapprochement des deux pays dans les instances européennes. Il préside aussi la Commission interministérielle pour la coopération entre les deux pays.

Cependant, si la *Déclaration commune* améliore les mécanismes d'imbrication des processus de prise de décision, la coopération franco-allemande évolue largement dans un contexte de juxtaposition d'autorités indépendantes. Si l'idée, avancée dès 1993 par le chancelier Helmut Kohl, de créer une commission parlementaire commune pour les questions franco-allemandes n'a jamais vu le jour, il existe entre l'Assemblée nationale et le *Bundestag* toute une série de programmes d'échanges<sup>16</sup>. De plus, depuis 1996, les commissions des Affaires étrangères organisent régulièrement des rencontres.

La mise en place de la Convention sur l'avenir de l'Europe a donné lieu à une mobilisation des parlementaires français et allemands. Une première rencontre s'est tenue le 10 décembre 2001 à Paris dans le but d'adopter une résolution commune avant le conseil européen de Laeken. Cette coopération interparlementaire reste cependant limitée, pour des raisons structurelles. En France, le rôle du parlement dans le processus de prise de décision en politique étrangère est réduit : ce département ministériel représente un domaine réservé du président de la République. Les parlementaires allemands, quant à eux, recherchent souvent le contact direct avec l'exécutif français au lieu de communiquer avec leurs homologues français,

occupés par leurs multiples activités locales et peu intéressés par le dialogue bilatéral<sup>17</sup>.

En Allemagne, la tradition parlementaire, telle qu'elle s'est développée depuis 1949, repose à la fois sur le poids du parlement – *Bundestag* et *Bundesrat* en tant que législateurs, mais aussi leur capacité de contrôler le pouvoir exécutif – et sur l'importance des partis politiques, alors qu'en France le président de la République représente l'instance légitime pour les décisions de politique étrangère.

**Un rapprochement difficile.** Pour expliquer les différences culturelles dans le domaine politique, plusieurs concepts méritent d'être clarifiés. Ainsi, il n'est pas immédiatement compréhensible pour les Allemands que, dans la perspective française, le centralisme et les concours publics soient considérés, conformément à la tradition républicaine, comme des garants de l'égalité. Il ne va pas non plus de soi que, dans la V<sup>e</sup> République, les élites politiques et de la haute fonction publique, souvent diplômés de l'ENA, se sentent dotées d'une certaine légitimité *techno-politique*. Enfin, des notions comme le *fédéralisme* n'évoquent pas la même chose dans les deux pays.

En France, la référence reste un gouvernement central fort, alors que dans la perspective allemande, au contraire, les États fédérés veillent à conserver un maximum d'autonomie, y compris au niveau européen<sup>18</sup>. Selon certains experts, un travail de réflexion au sein d'une équipe transnationale permettrait d'aboutir à de meilleurs résultats que la confrontation de deux délégations otages de conceptions nationales<sup>19</sup>. L'étude conjointe du CAP et du *Planungsstab* des ministères des Affaires étrangères, intitulée *L'Europe à Trente* et réalisée entre 1999 et 2000, a montré que cette méthode fonctionnait. Andreas Schockenhoff – député CDU et président du groupe d'Amitié France-Allemagne au *Bundestag* – a proposé, à cette occasion, la « *fusion entre le CAP et le Planungsstab* »<sup>20</sup>.

Mais l'insuffisante connaissance du pays voisin n'explique pas, à elle seule, la difficulté d'aboutir à une structure politique binationale. Le problème réside aussi dans la difficulté

de créer un espace commun de communication publique en raison de cultures politico-stratégiques différentes. Il suffit de rappeler les orientations idéologiques dissemblables, et donc le dialogue difficile, entre la social-démocratie allemande et les socialistes français<sup>21</sup>. S'y ajoute le rôle particulier des fondations politiques allemandes, en tant que laboratoires d'idées, notamment en matière de politique étrangère<sup>22</sup>, ou encore la signification inégale de la *culture militaire* et du rôle des forces armées de part et d'autre du Rhin<sup>23</sup>.

Finalement, le partenariat trouve sa principale raison d'être en périodes de grandes incertitudes. En effet, les défis du terrorisme international, le processus d'élargissement de l'UE, l'échec du Traité constitutionnel européen et la crise financière de 2008 ont renforcé chez les dirigeants français et allemands la volonté de trouver des compromis pour faire face aux États-Unis et favoriser la construction européenne.

**L'incertitude d'une politique étrangère.** La philosophie du traité de l'Élysée apparaît clairement dans la *Déclaration commune* signée le même jour que le traité. Celle-ci reconnaît « *qu'un renforcement de la coopération entre les deux pays constitue une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie qui est le but des deux peuples* ». Parce que le partenariat franco-allemand se situe – comme le stipule déjà le plan Schuman de 1950 – dans un cadre européen, il n'est pas exclusif. En ce sens, la terminologie de *couple franco-allemand* conduit à une vision stéréotypée<sup>24</sup>.

La relation franco-allemande induit une fonction propre pour l'Europe. Si le tandem franco-allemand acquiert, à partir des années soixante, un rôle moteur dans la poursuite de la construction européenne, c'est parce que l'entente franco-allemande vise celle de l'Europe<sup>25</sup>. Il paraît quasiment impossible dans une Union à vingt-sept et plus d'imposer aux États-membres une politique issue du simple bilatéralisme. Le seul scénario réaliste reste celui de son ouverture à d'autres partenaires à travers des coopérations flexibles<sup>26</sup>.

Toutefois, cela n'a pas empêché la formulation, à intervalles réguliers, de nouveaux projets dans les domaines de la

diplomatie et de la défense<sup>27</sup>. En 1995, Joachim Bitterlich, conseiller pour la politique étrangère du chancelier Helmut Kohl, avait proposé la « *mise au point de politiques communes pour les Affaires étrangères et pour la Sécurité* »<sup>28</sup>. En 2004, il lançait l'idée d'un « *siège commun franco-allemand au conseil de sécurité de l'ONU* »<sup>29</sup>. En 1999, le ministre français de l'Économie et des Finances, Dominique Strauss-Kahn, proposait la création d'un siège franco-allemand au FMI<sup>30</sup>.

Enfin, en janvier 2003, les commissaires européens français et allemand, Pascal Lamy et Günter Verheugen, avaient appelé à la constitution d'une *union franco-allemande*. Ils proposaient la mise en commun des deux diplomaties, de leur défense et de leur politique économique, avec des organes d'exécution et de contrôle parlementaires communs<sup>31</sup>.

Peut-on, pour autant, parler d'un partenariat stratégique entre Paris et Berlin ? Le projet d'union franco-allemande – « *utopie mobilisatrice* », selon Pascal Lamy, également proposé en 2003 par le ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin<sup>32</sup> – ne comporte-t-il pas un aspect résolument tactique ? À cette époque, Paris et Berlin ont fait pression et menacé, en cas de paralysie, d'avancer seules vers plus d'intégration en raison des difficultés que rencontrait la CIG (Conférence Inter-Gouvernementale) chargée d'adopter le traité constitutionnel européen.

Depuis, ces projets restent conjoncturels. En 2004, Joschka Fischer n'avait-il pas abandonné sa vision, lancée lors de son célèbre discours en mai 2000 à Berlin, d'un noyau européen autour de la France et de l'Allemagne, au profit d'une « *dimension stratégique* » de l'Europe ? La priorité devenait la « *reconstruction de l'Occident* » via un nouveau partenariat transatlantique<sup>33</sup>.

Avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de dirigeants allemands et français qui affirment plus fermement leurs intérêts sur la scène européenne, les divergences en matière économique, financière et industrielle s'accroissent<sup>34</sup>. Elles ont du mal à dissimuler des ressentiments persistants, notamment dans la situation de crise économique mondiale et

de remise en question de la zone Euro. Dans ce contexte, la France et l'Allemagne sont-elles réellement disposées à abandonner leurs compétences régaliennes en matière de politique étrangère ? Une union franco-allemande supposerait un budget commun, une fusion des armées et des services diplomatiques, le partage du siège français au Conseil de sécurité de l'ONU, voire un droit de décision partagée en matière d'emploi de la force de frappe française.

Les quatre décennies écoulées ont prouvé la solidité du cadre contractuel qui a permis de fonder des structures permanentes. Face aux incertitudes actuelles, le moteur franco-allemand conserve son sens, à condition que Paris et Berlin « *n'agissent pas comme un couple qui s'impose aux autres partenaires européens, mais comme un couple qui agit en concertation avec eux* »<sup>35</sup>. Entre ces deux nations, constituant *volens nolens* la puissance économique de l'Europe, si la paix est sans doute acquise, une politique étrangère et de défense commune ne l'est pas encore.

## Notes

1. Pour les déclarations officielles, cf., Pierre Jardin, Adolf Kimmel (Éds.), *Les Relations franco-allemandes depuis 1963*, Paris, La Documentation française, 2001.

2. L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) est chargé de promouvoir les échanges entre les jeunes des deux pays.

3. La « *Déclaration franco-allemande sur l'Europe du Sud-Est* » du 9 octobre 2000 insiste sur le fait que la France et l'Allemagne « *sont conscientes des leçons tirées de leur histoire et de la valeur exemplaire de leur réconciliation* ».

4. Il est notamment stipulé des échanges pour la durée d'une année entre les centres d'analyse et de prévision des ministères des Affaires étrangères et les services de la CSCE pour les agents de catégorie A.

5. Cf., Stephan Martens, « Die Berliner Generation. Deutschlands Befindlichkeiten aus französischer Sicht », *Internationale Politik*, (9), septembre 2000, pp. 15-20.

6. Partant de l'expérience positive du partage des services administratifs et des locaux au Cap-Vert et au Monténégro et, depuis 2007, en Bosnie-Herzégovine, au Kazakhstan, au Libéria et au Malawi, de nouveaux projets



laissent envisager l'ouverture d'implantations communes d'ambassades au Bangladesh, au Mozambique, voire au Botswana.

7. Depuis 1965, plus de 320 jeunes fonctionnaires allemands ont poursuivi leur formation avec des hauts fonctionnaires français à l'ENA.

8. Cf., Arbeitsstab Beraterin des Bundeskanzlers für deutsch-französische Beziehungen, *Dokumentation*, Berlin, Bundeskanzleramt, 2003. Après la disparition de Brigitte Sauzay, cette cellule a été dissoute. Depuis 2004, il n'existe plus de conseiller pour les relations franco-allemandes à la Chancellerie.

9 Déclaration en ligne sur: [www.france-allemande.fr/12eme-Conseil-des-ministres-franco,5194.html](http://www.france-allemande.fr/12eme-Conseil-des-ministres-franco,5194.html).

10. Cf., Alexandre Wattin, *10 Ans de sommets franco-allemands 1990-2000*, Nice, Alandis, 2002.

11. Cf., Etienne François, « Von der bilateralen Versöhnung zur multilateralen Zukunftsbewältigung », in : Hans Manfred Bock (Ed.), *Projekt deutsch-französische Verständigung. Die Rolle der Zivilgesellschaft am Beispiel des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg*, Opladen, Leske - Budrich, 1998, pp. 282-286.

12. Gunther Hellmann, « Eine Flucht nach vorn ohne Ende? Die deutsch-französische Achse und die Vertiefung der europäischen Integration », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B/30, 1995, pp. 19-27.

13. Cité par Nathalie Dubois, Jean Quatremer, « Idylle Paris-Berlin: moteur ! », *Libération*, 18-19 octobre 2003.

14. Entretien avec Edmund Stoiber, *Le Figaro*, 15 juillet 2002.

15. Cf., Ulrich Krotz, « Structure as Process: The Regularized Intergovernmentalism of Franco-German Bilateralism », *Working Paper*, Center for European Studies/Harvard University, 2002.

16. En 1989 a été mis en place un programme d'échange d'assistants parlementaires, et en 2000 un programme d'échange de fonctionnaires parlementaires.

17. Cf., Achim Lippold, « Außenpolitische Entscheidungsprozesse. Die Institutionen in den deutsch-französischen Beziehungen », *Dokumente*, (4), août 1997, p. 307.

18. Cf., la contribution de Thomas Fischer dans cet ouvrage.

19. Cf., Martin Koopmann, Hans Stark, « Quel avenir ? Relations franco-allemandes et PESD », *Notes du Cerfa*, IFRI et DGAP, (8), janv. 2004.

20. Andreas Schockenhoff, « Politique extérieure, sécurité, défense », *Documents*, (2), 2003, p. 34.

21. Cf., Heinrich August Winkler, *Schwierige Geschwister. Zum Verhältnis von französischen Sozialisten und deutschen Sozialdemokraten in den letzten hundert Jahren*, Université Humboldt de Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, mai 2001.

22. Cf., l'article de Dorota Dakowska dans cet ouvrage et Swetlana W. Pogorelskaja, « Die parteinahen Stiftungen als Akteure und Instrumente der deutschen Außenpolitik », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B6/7, 2002, pp. 29-38.

23. Cf., la contribution de Bastien Irondele dans cet ouvrage.
24. Joseph Jurt, « Le couple franco-allemand », in : Jean-Noël Jeanneney (Éd.), *Une Idée fausse est un fait vrai. Les stéréotypes nationaux en Europe*, Paris, Odile Jacob, 2000.
25. Stephan Martens (Éd.), *L'Allemagne et la France. Une entente unique pour l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004.
26. Cf., Martin Koopmann, « Moteur malgré tout. Les relations franco-allemandes et l'Union élargie », *Études et Recherches, Notre Europe*, (36), août 2004 ; Stephan Martens, « Le couple franco-allemand : nécessaire mais pas suffisant », *Questions internationales*, (31), mai-juin 2008, pp. 74-79.
27. Cf., Michel Korinman, « Muss-Ehe für Europa », *Die Woche*, 13 janvier 1995 et « Pour l'union franco-allemande, tout de suite », *Le Monde*, 3 février 1995 ; Jacques Julliard, « Pour une Europe à deux », *Le Nouvel Observateur*, 17/23 octobre 2002.
28. « Quoi faire? Propositions des huit groupes de travail », *Groupe de travail n°7, op. cit.*, p. 82.
29. Joachim Bitterlich, *Das Europa der Zukunft. Ein Beitrag zur aktuellen Europa-Debatte*, Düsseldorf, Droste, 2004, p. 100.
30. Cf., Jacqueline Hénard, « Ein Stuhl für zwei Nationen », *Die Zeit*, 7 oct. 1999.
31. Pascal Lamy, Günter Verheugen, « Pour une union franco-allemande », *Libération*, 21 janv. 2003.
32. Cité par Henri de Bresson, Arnaud Leparmentier, « Paris et Berlin réfléchissent à une union franco-allemande », *Le Monde*, 13 nov. 2003.
33. Entretien avec Joschka Fischer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 mars 2004.
34. Cf., la contribution d'Elsa Tulmets dans cet ouvrage. Sur la crise économique et financière, voir la contribution de Daniela Schwarzer dans : Thierry Chopin, Michel Foucher (Éds.), *L'État de l'Union. Rapport Schuman 2010 sur l'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2010.
35. Entretien avec Jean-Pierre Jouyet, *Le Figaro*, 25 juin 2007.

## **L'européanisation des armées face à la PESC-PESD**

**Bastien Irondelle**

Les politiques militaires des pays européens ont connu de profondes transformations depuis la fin des années quatre-vingt. Les budgets consacrés à la défense ont été réduits, le format des armées contracté et le principe de la conscription fréquemment suspendu. Les forces armées participent de manière croissante à des coalitions ou des structures multinationales. Enfin, la prévention des crises internationales a supplanté la protection du territoire. La France et l'Allemagne ont été particulièrement affectées par le nouveau contexte stratégique au plan mondial et les progrès de la construction européenne depuis le début des années quatre-vingt-dix. La première a entrepris une refonte de sa politique militaire en 1996, tandis que la seconde s'est engagée, depuis 2000, à réformer la *Bundeswehr*.

Dans le même temps, l'élaboration de la PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense) est devenue l'un des enjeux majeurs de la construction européenne. La défense européenne a connu des progrès significatifs à partir de 1998 lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, puis lors des sommets européens de Cologne et d'Helsinki. Des négociations de Maastricht aux débats de la Convention et sur le Traité de Lisbonne entre 2003 et 2009, le couple franco-allemand a

joué un rôle décisif dans l'institutionnalisation de l'Europe de la Défense. Cette dernière vise à doter l'Union européenne d'une capacité autonome de décision et d'action en matière de gestion des crises<sup>1</sup>. Elle induit ou accompagne un processus d'adaptation des outils militaires.

Ce chapitre analyse les effets de l'intégration européenne sur les transformations des armées française et allemande. La temporalité différente des réformes – en 1996 en France, avant le développement effectif de la PESD, et à partir de 2000 en Allemagne, après le tournant de la PESD – s'avère heuristique pour analyser les différentes dynamiques de l'euro-péanisation des systèmes militaires.

## I. Préparer les armées à la PESD

La plupart des définitions de l'euro-péanisation repose sur le principe selon lequel, au « *minimum, l'euro-péanisation implique une réponse aux politiques de l'Union européenne* »<sup>2</sup>. En matière de politique militaire, l'approche *post-ontologique*, suggérant que l'euro-péanisation est postérieure à l'intégration sectorielle communautaire, présente certaines limites. En effet, l'adaptation à l'Europe peut se manifester en l'absence de toute compétence de l'Union européenne<sup>3</sup>.

Dans le domaine de la défense, la notion d'anticipation reste centrale : l'euro-péanisation apparaît d'autant plus forte que les États entendent peser sur les orientations de l'UE. Cependant, la projection des préférences nationales au niveau européen n'est pas abordée ici. Privilégiant une approche limitée de l'euro-péanisation, cette contribution se centre sur l'évolution et l'adaptation des politiques nationales<sup>4</sup>.

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, les questions de défense demeurent à l'écart de la PESD. Le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 a permis le développement rapide de la politique européenne de défense<sup>5</sup>. L'objectif fixé à Saint-Malo de disposer d' « *une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser [...] afin*

*de répondre aux crises internationales* » oriente les développements de la PESD vers la gestion des crises.

L'amélioration des capacités militaires de l'UE a constitué le principal axe de développement. Lors du Conseil européen d'Helsinki, les États membres ont accepté d'être en mesure de déployer en soixante jours et de soutenir pendant une année une Force de réaction rapide européenne, pouvant atteindre 60 000 hommes. D'après les conclusions de la première conférence d'engagement des capacités de novembre 2000, conforme au Plan d'action pour les capacités européennes (ECAP), cela suppose un volume de forces de 100 000 hommes, 400 avions de combat et une centaine de navires. En mai 2004, les États membres ont défini un nouvel objectif global (*Headline Goal 2010*). La PESD vise en priorité à améliorer les capacités militaires des pays membres de l'Union européenne et à adapter les outils militaires aux exigences de la gestion de crises.

Dans la problématique de l'eupéanisation, il convient de distinguer deux périodes. Jusqu'à la fin des années quarante-dix, la dimension européenne n'exerce aucune pression directe sur les armées nationales. Mais à partir de 1999, le niveau européen devient un paramètre majeur dans l'adaptation des politiques militaires. Si la réforme française intervient pour l'essentiel dans la première phase, celle de l'Allemagne est en revanche impulsée après le tournant de la défense européenne.

### **1. L'armée française : eupéaniser avant la PESD**

La réforme militaire française de 1996 précède les développements de la politique européenne de défense. Elle intervient alors que la défense demeure dans les limbes de la construction européenne, tant sur le plan intellectuel et institutionnel qu'opérationnel. Sur la base des travaux du Comité stratégique, réuni au sein du ministère de la Défense depuis juillet 1995, le président Chirac annonce, le 22 février 1996, les grandes lignes d'une réforme des armées, sans précédent depuis le début des années soixante<sup>6</sup>. Elle se place dans la conti-

nuité de changements entrepris depuis 1989, notamment la réduction du format des armées ou le retrait des forces françaises d'Allemagne. S'y ajoutent d'importantes transformations organisationnelles visant à améliorer *l'interarmisation* avec la création de la Direction des affaires stratégiques, de la Direction du renseignement militaire, du Centre opérationnel inter-armées<sup>7</sup>. Cependant, cette réforme marque une rupture majeure avec la planification du nouveau modèle *Armées 2015*. Entièrement professionnel, ce dernier n'est pas conçu dans l'esprit de la défense du territoire, mais dans le cadre d'opérations multinationales. La principale raison de cette professionnalisation réside dans les impératifs de projection de forces à l'extérieur du territoire, révélés par la guerre du Golfe et les conflits en ex-Yougoslavie.

***Armées 2015 : un changement de paradigme.*** La suppression du service militaire obligatoire et la suspension du principe de la conscription au profit d'un service volontaire dans les armées, constituent l'axe majeur de la réforme française. Cette réorganisation repose sur une réduction drastique du format des armées<sup>8</sup>.

Entre 1991 et 1996, la politique militaire de la France connaît un changement de paradigme dans la mesure où « *non seulement le niveau d'utilisation des instruments politiques change, mais [aussi] la hiérarchie des objectifs et la gamme des instruments utilisés pour orienter la politique* »<sup>9</sup>. En effet, la *révolution* de 1996 signifie que l'ère de la *dissuasion nationale*, servie par la force de frappe pour la défense du territoire, décline. La politique française évolue vers *l'action multinationale*, fondée sur la coopération européenne et la mise à disposition de capacités pour des interventions extérieures. Ainsi, le *Livre Blanc* de 1994 inscrit-il la défense dans un cadre européen et ouvre la voie vers une véritable « *mutation identitaire* »<sup>10</sup>.

S'affirme, de la sorte, une européanisation de la doctrine et des missions des armées pendant la période 1991-1996, confirmée par les documents internes de cette époque<sup>11</sup>. Cette évolution se caractérise par une inversion des priorités entre la

dissuasion nucléaire et les forces conventionnelles. La mission première est désormais la projection et les opérations extérieures dans le cadre du théâtre européen<sup>12</sup>.

**L’horizon européen de la défense française.** L’inversion entre nucléaire et conventionnel ainsi que la priorité nouvelle à l’intervention témoignent d’une évolution de la stratégie majeure. Le *Livre Blanc* de 1994 souligne, dès ses premières lignes, « *la France n’a plus de menaces à ses frontières* ». Ce diagnostic, à la base de l’ensemble des évolutions intervenues en 1995-1996, rompt le lien existentiel entre la défense de la patrie et la conscription. Il autorise la professionnalisation des armées. Mais c’est aussi l’intégration européenne qui rend cette réforme possible. Après quarante ans de coopération, il est devenu impensable, aux yeux des décideurs et des planificateurs, que la France puisse être menacée par un de ses voisins. L’un des plus proches collaborateurs du président de la République insiste :

*« La raison ultime, certainement la plus essentielle dans la décision du président de la République, c’est l’intégration européenne et la fin de la menace directe aux frontières et, c’est un point fondamental, la disparition de l’hypothèse d’une guerre entre Européens »*<sup>13</sup>.

L’armée de métier permet aussi à la France de jouer un rôle de premier plan dans la future politique de défense commune. Elle garantit le maintien du « *rôle de leader dans la construction européenne, en particulier dans le domaine de la PESC et de la défense, [qui] est au cœur de l’intérêt national* »<sup>14</sup>. Ce raisonnement a incontestablement pesé parmi d’autres facteurs dans le choix d’une armée professionnelle.

Les avancées de la PESC ont notamment orienté les deux projets de Loi de programmation 2003-2008. Le premier, adopté par le gouvernement Raffarin en 2002, vise ainsi à combler le retard avec les Britanniques pour le *leadership* en matière de capacités militaires européennes. Tous les documents français sur la politique de défense sont inspirés par

l'idée que « *la référence obligée de ses choix politiques et militaires est désormais, plus que jamais, l'Europe* »<sup>15</sup> et qu'en matière de défense elle « *est devenue le cadre politique et géographique principal de notre action* »<sup>16</sup>.

## 2. L'UE, ressource et contrainte pour l'Allemagne

En Allemagne, la réforme des armées intervient véritablement au cours de l'année 2000. Cela ne signifie pas pour autant que la *Bundeswehr* n'ait pas connu jusqu'à cette date des transformations importantes depuis la fin de la Guerre froide<sup>17</sup>.

**Relégitimation de l'armée allemande par l'UE.** La première moitié des années quatre-vingt-dix est dominée par le débat sur l'évolution de la *Bundeswehr* et de sa participation à des missions de gestion de crise hors de la zone de défense collective de l'OTAN<sup>18</sup>. L'armée allemande s'engage, en effet, progressivement dans des opérations extérieures, à caractère strictement humanitaire et de faible ampleur, sous l'égide de l'ONU au Cambodge et en Somalie. Le 12 juillet 1994, l'arrêt du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe donne son aval à la participation de l'armée allemande à des opérations militaires à l'extérieur du territoire de l'Alliance. La même année, le *Livre blanc sur la défense*, reconnaît qu'il n'existe pas de menace contre l'intégrité du territoire de l'Allemagne et de ses alliés. Il accorde cependant la priorité à la mission traditionnelle de défense du territoire et à la défense collective de l'Alliance atlantique.

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, la *Bundeswehr* est ainsi marquée par des changements incrémentaux. Trois séries de raisons expliquent cette situation. Tout d'abord, la défense ne constitue pas la priorité de l'agenda gouvernemental. Ensuite, les difficultés budgétaires causées par la réunification engendrent une contraction très forte du budget de la défense. Enfin, toute réforme d'ampleur de la *Bundeswehr* poserait le problème du maintien de la conscription. La principale innovation réside dans la création, en avril 1996, par le Ministère de Volker Rühe, des *Krisenreaktionskräfte* (KRC), des forces de



réaction de crises. Ces dernières se composent exclusivement de professionnels et de volontaires du service long. Selon le *Bundeswehr Plan 1997*, il s'agit de disposer d'un volume de 12 000 hommes pour des opérations extérieures.

Pendant cette période, le projet d'une défense européenne commune constitue une ressource importante pour les autorités allemandes. Ces dernières visent à légitimer et normaliser la politique de défense de la République fédérale. L'orientation vers des missions hors-zone représente une des principales sources d'adaptation de la *Bundeswehr*<sup>19</sup>. En revanche, les réformes Scharping de 2000 et Struck de 2004, du nom de ces deux ministres de la Défense, témoignent d'une influence plus forte du facteur européen sur la transformation des armées : « en raison des pressions pour remplir l'initiative sur les capacités militaires (Defence Capabilities Initiatives) de l'OTAN et pour créer une PESD renforcée, il est devenu évident que l'approche graduelle du changement n'était plus la mieux adaptée aux défis » posés aux armées allemandes<sup>20</sup>.

### **La réforme Scharping : la *Bundeswehr* au milieu du guet.**

En 2000, le ministre Scharping constate que les forces armées allemandes, organisées dans le contexte de la Guerre froide, ne sont pas aptes à répondre aux besoins de la défense collective et aux missions de gestion de crise. Dans le contexte de l'*interopérabilité* des forces armées avec les principaux partenaires, l'Allemagne ne dispose pas de forces de réaction rapide suffisantes.

Trois rapports nourrissent la réflexion sur les orientations de la réforme. Le premier est l'œuvre d'une *Commission du futur*, instance indépendante présidée par Richard von Weizsäcker. Le second est préparé en interne au sein du ministère de la Défense par l'Inspecteur général des forces armées, le Général von Kirchbach. Le troisième est celui du ministre de la Défense Rudolf Scharping.

Ce dernier, intitulé *La Bundeswehr : pour un passage au 21<sup>e</sup> siècle en toute sécurité. Éléments fondamentaux pour une rénovation intégrale des forces armées* et adopté par le Cabinet fédéral du 14 juin

2000, précise les fondements de la politique militaire de l'Allemagne. Il met l'accent sur la dimension européenne et atlantique en soulignant que la Loi fondamentale lui fait obligation d'œuvrer pour la paix mondiale, en tant que partenaire égale d'une Europe unie. Il rappelle aussi l'appartenance à l'Alliance atlantique, l'UEO (l'Union de l'Europe Occidentale) et l'Union européenne (point 1 et 2). Cependant, la défense nationale demeure la mission fondamentale des forces armées allemandes, conformément à l'article 87a de la Loi fondamentale (point 3). Elle justifie le recours à la conscription universelle.

Dans le même temps, la modernisation de la *Bundeswehr* doit mener à une professionnalisation accrue des forces armées afin d'augmenter le volume des forces disponibles pour des interventions extérieures. Le projet accorde la priorité à la projection stratégique et à l'*interopérabilité* avec les alliés<sup>21</sup>.

La combinaison de ces deux orientations stratégiques – défense nationale et opérations extérieures avec les alliés – oriente l'évolution du format et des structures de la *Bundeswehr*. Le volume des forces armées allemandes passe de 335 000 hommes, dont 135 000 conscrits effectuant un service militaire de dix mois à 282 000. En revanche, l'effectif des forces opérationnelles (KRK) est substantiellement augmenté, passant de 66 000 à 150 000 hommes, dont 80 000 rapidement disponibles et opérationnels. Ils sont appuyés par 105 000 hommes de l'organisation militaire de base (logistique, soutien, formation militaire...), en plus d'une division des opérations spéciales (DSO). Malgré la réduction du nombre de conscrits de 40 %, la conscription est maintenue<sup>22</sup>.

En termes d'organisation, la réforme prévoit la création d'un Commandement opérationnel interarmées à Potsdam-Geltow. Ce dernier offre à la *Bundeswehr*, pour la première fois de son histoire, la capacité de planifier, préparer et conduire des opérations de façon autonome. Ainsi, l'Allemagne peut-elle fournir un quartier général opérationnel pour la réalisation des missions de l'UE. La réforme des armées allemandes est donc fortement orientée par les impératifs de la coopération militaire dans le cadre de l'OTAN et de la PESD. Contrairement à la

Commission von Weizsäcker, le projet Scharping et le rapport du Général von Kirchbach partent du principe que la mission de défense territoriale dans le cadre de l'Alliance demeure le fondement des armées allemandes pour justifier le maintien de la conscription. Enfin, la suppression de cette institution aurait eu des conséquences sur le système social et de santé allemand, une large partie des conscrits réalisant son service civil (*Zivildienst*) dans des structures de service public (hôpitaux, assistance aux personnes âgées, etc.).

**La réforme Struck favorable aux opérations multinationales.** En 2000, la transformation de la *Bundeswehr* est donc prise dans un décalage conceptuel entre les missions les plus probables et l'essentiel. En l'occurrence, il s'agit de dimensionner un format et de justifier, sur le plan stratégique, le maintien de la conscription<sup>23</sup>. Les difficultés budgétaires récurrentes conduisent également à ouvrir une nouvelle réforme à partir de 2003.

Le 21 mai 2003, le ministre de la Défense Peter Struck présente les *Lignes directrices pour la politique de défense de l'Allemagne* remplaçant celles de 1992 et le *Livre Blanc* de 1994. En l'espèce, il convient d'orienter la transformation des missions et des structures des forces armées. L'analyse du contexte stratégique met l'accent sur la disparition de la menace conventionnelle contre le territoire national. Elle privilégie celles liées au terrorisme international, à la criminalité organisée, à la prolifération des armes de destruction massive et aux crises régionales, surtout dans le sud et sud-est de l'Europe.

Cette étude développe une notion élargie de la sécurité, très proche de la *Stratégie de sécurité de l'Union européenne*. La défense du territoire n'apparaît plus comme la mission structurante pour l'armée allemande. Sur le plan conceptuel, le *Rubicon* d'une *Bundeswehr* destinée à participer aux opérations extérieures multinationales, sur le modèle des armées françaises et britanniques, est donc franchi.

Ce changement de paradigme trouve essentiellement son origine dans les exigences de la coopération internationale dans

le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Dans le contexte des engagements capacitaires de Prague, définis lors du sommet de l'OTAN en 2002, l'Allemagne s'est engagée à améliorer les capacités d'action et de réaction de la *Bundeswehr* ainsi qu'à développer le renseignement, l'observation spatiale et le transport stratégique.

Les *Directives Struck* soulignent que la *Bundeswehr* doit être capable de participer à des opérations « *n'importe où dans le monde, selon un préavis court et dans l'ensemble du spectre des missions jusqu'aux opérations militaires de haute intensité* », conformément à la *Stratégie de sécurité de l'Union européenne*. Les priorités en termes de capacités – commandement, conduite des opérations interarmées, mobilité stratégique, renseignement spatial – définies par les *Directives* sont dictées par les impératifs dégagés dans le cadre de l'OTAN et de l'UE<sup>24</sup>. En dépit de ses limites, la réforme Struck s'apparente à une tentative de mise en conformité selon la logique du *comportement approprié*<sup>25</sup>.

## II. Les mécanismes de l'europanisation

La comparaison des cas allemand et français permet de dégager les mécanismes similaires d'europanisation.

### 1. Socialisation des élites de la défense

De nombreux travaux ont montré l'importance de la socialisation entre les élites chargées de la politique extérieure de l'Union dans le cadre de la Coopération politique européenne, puis de la PESC. Dans le domaine de la défense, l'institutionnalisation et la multiplication de sommets bilatéraux et européens entre la France et ses partenaires européens nourrit cette socialisation. Les questions de politique militaire et de sécurité européenne sont abordées dans chacun de ces sommets, en particulier franco-allemands. De manière symptomatique, c'est au sein des institutions les plus concernées par la

coopération européenne qu'évoluent les acteurs les plus ouverts à l'adaptation de la politique militaire.

Cette socialisation a également lieu au niveau national. En France, l'impact de l'intégration européenne renforce la coopération entre les militaires et les diplomates. La socialisation interne à l'UE a permis l'émergence d'une vision commune des enjeux et des orientations entre des administrations traditionnellement rivales. Une coalition d'acteurs en faveur de l'europanisation de la politique militaire s'est ainsi formée dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. Constituée de hauts responsables du ministère de la Défense et des Affaires étrangères, cette *coalition de causes* milite pour une réorientation de la politique militaire dans une direction plus coopérative. Ses partisans plaident pour rompre avec le *splendide isolement* du milieu militaire français. Ils privilégient une orientation résolument européenne et un rapprochement pragmatique avec l'OTAN.

Dans le cas allemand, plusieurs études ont mis en exergue l'importance de la socialisation des décideurs et le rôle des entrepreneurs politiques en faveur du changement, tels que Helmut Kohl, Volker Rühle ou Rudolf Scharping et Peter Struck<sup>26</sup> et plus encore les ministres des Affaires étrangères : Klaus Kinkel (1992-1998) et Joschka Fischer (1998-2005). Dans le système allemand, ces derniers bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre politique pour impulser le changement européen en faveur d'une professionnalisation de la *Bundeswehr*<sup>27</sup>.

En France, en 1995, le président de la République et le Premier ministre agissent en tant qu'entrepreneurs politiques pour l'approfondissement de l'intégration européenne dans le domaine de la défense. Ils le font aussi bien à Bruxelles – en promouvant la rénovation des relations avec l'OTAN, la création de la Force de Réaction rapide en Bosnie ou encore le Concept stratégique commun franco-allemand – qu'au plan national avec la réforme de 1996.

En Allemagne, les militaires sont généralement plus intégrés à l'OTAN – où ils ont souvent poursuivi leurs carrières –

que les diplomates. Ils développent par conséquent un attachement plus affirmé à cette organisation que les seconds, davantage engagés dans les négociations européennes et les discussions sur l'avenir de la PESD. Cet investissement tient également au fait que l'Allemagne privilégie souvent les questions institutionnelles à celles, capacitaires, de la PESD. Le pays présente en effet des faiblesses importantes en termes d'efficacité militaire et d'effort budgétaire. En France, à l'inverse, le développement de la PESD et la démarche capacitaire ont favorisé une reprise en main croissante du dossier de la défense européenne par les militaires et le ministère de la Défense ; ces derniers étant restés en retrait par rapport aux diplomates jusqu'en 1998.

## 2. Effet d'apprentissage des opérations extérieures

La marginalisation de l'Allemagne et son incapacité à participer activement au règlement des conflits pendant la guerre en ex-Yougoslavie (1991-1995) ont pesé dans la maturation de la réflexion sur la défense européenne et du rôle de l'Allemagne comme partenaire à part entière sur le plan militaire. Au milieu des années quatre-vingt-dix, sous l'effet des plaidoyers de décideurs influents comme Joschka Fischer, un changement significatif de la politique militaire de l'Allemagne s'opère.

Nourri par la préoccupation de l'opinion publique concernant les exactions en ex-Yougoslavie, un consensus émerge sur le rôle de la *Bundeswehr* dans la gestion des crises européennes. Alistair Miskimmon a démontré que la guerre du Kosovo a catalysé la réforme des armées en Allemagne, en s'inscrivant résolument dans le cadre de la PESD<sup>28</sup>. De la même façon, Eva Gross observe une tendance à l'eupéanisation de la politique allemande de gestion de crises, même si les dimensions interne et transatlantique demeurent essentielles, comme en Afghanistan et, dans une moindre mesure, en Macédoine<sup>29</sup>.

En France, les événements en Bosnie et la guerre du Golfe ont joué un rôle déterminant dans la préparation des lois

de 1996. Profondément imprégnés des leçons de la Bosnie, les hommes qui préparent et décident la réforme ont conscience des impératifs européens. Dans les deux pays, la guerre du Kosovo marque une étape importante dans la volonté de développer rapidement et plus efficacement la défense européenne. Les décideurs admettent également que les États-Unis et les Européens peuvent avoir des objectifs politiques et stratégiques divergents.

### 3. Pressions directes et indirectes

Dans le cas français, l'europanisation provient essentiellement de pressions indirectes : l'établissement d'une Communauté de sécurité avec l'intégration européenne et la création d'une monnaie unique. La première joue un rôle concret dans certains choix de planification militaire. Au début des années quatre-vingt-dix, cette dernière reste fortement marquée par la comparaison avec la *Bundeswehr*, comme l'indiquait l'État-major de l'armée de Terre sur le *Livre Blanc*.

*« En 1995, certaines personnes, notamment issues de l'Armée de Terre, demeuraient préoccupées par la parité numérique avec la Bundeswehr ou par le poids relatif des forces armées françaises sur le théâtre européen. Ces arguments n'étaient pas admis au niveau politique. En 1995, ils n'étaient plus acceptables [...]. La fin de la menace aux frontières, le traité de Maastricht, et l'imminence de l'Euro rendaient cette conception de l'armée continentale obsolète »<sup>30</sup>.*

La contrainte budgétaire constitue la seconde pression indirecte dans le cas français. Elle est principalement liée à la monnaie unique et aux exigences pour la qualification de la troisième phase de l'UEM (l'Union Économique et Monétaire). La réforme des armées en 1995-1996 a pour origine la diminution du budget consacré à la défense<sup>31</sup>.

À l'inverse, dans le cas allemand les exigences de l'adhésion à la monnaie unique et le Pacte de stabilité ont conduit les

ministères des Finances – que ce soit sous la direction de Theo Waigel (1989-1998) ou d’Hans Eichel (1999-2005) – à privilégier le maintien de la conscription par crainte du surcoût de la professionnalisation<sup>32</sup>.

Cependant, dans le cas allemand, des pressions plus directes ont été exercées par le développement institutionnel et opérationnel de la PESD et par les partenaires de l’Allemagne au sein de l’UE et de l’OTAN. Dans le cadre du *Headline goal* et du processus ECAP, la France et le Royaume-Uni proposent, en 1999, de mettre en place un système de critères de convergence pour la défense, portant à la fois sur les capacités et les dépenses militaires. S’il n’a pas formellement vu le jour, ce système constituait néanmoins une incitation forte et exerçait une forme de pression directe pour que l’Allemagne engage une réforme majeure de ses forces armées.

Avec la publication de la *Stratégie de sécurité de l’Union européenne*, de nombreux travaux d’experts ont cherché à dégager les priorités dans l’amélioration des capacités militaires européennes. Ils mettent l’accent sur la nécessité de professionnaliser plus largement les forces armées, de réduire la part de la conscription et d’accroître les dépenses d’investissement. Dans la majorité des cas, ces contraintes en faveur d’une augmentation des dépenses de défense pour les équipements visent prioritairement l’Allemagne<sup>33</sup>.

En 2001, le président français déclare que tous les efforts pour développer la PESD demeureront vains « *si, au sein des Quinze, le déséquilibre s’accroît entre ceux qui consentent à dépenser plus pour la sécurité collective et ceux qui estiment que, parce qu’elle n’a pas de prix, la paix n’a pas de coût* »<sup>34</sup>. Les Français et les Britanniques considèrent la PESD comme un levier pour amener leurs partenaires européens – au premier rang desquels l’Allemagne – à investir davantage dans la modernisation des forces armées.

Les réformes des armées entreprises en France et en Allemagne au cours de la dernière décennie attestent d’un processus d’eupéanisation. Ce dernier se traduit par la prise en compte croissante des enjeux européens dans la définition et les orientations de la politique militaire. La transformation des



armées et des politiques militaires est affectée par les pressions directes et indirectes de l'intégration européenne, que celles-ci s'effectuent dans le cadre de la PESD ou de l'OTAN.

Nous avons montré qu'en fonction du rapport établi entre les changements internes et les développements à Bruxelles, l'eupéanisation peut suivre des temporalités et des logiques différentes. Dans le cas français, nous avons constaté la réalisation d'une réforme d'anticipation des enjeux européens, de nature stratégique, visant à assurer un *leadership* futur dans la PESD. En Allemagne, il s'agissait en revanche d'une réforme d'adaptation aux pressions européennes selon une logique dominante de mise en conformité.

Une analyse complète du rapport entre PESD et adaptation des politiques de défense supposerait de prendre en compte d'autres aspects de l'eupéanisation pour établir l'ampleur effective d'une éventuelle convergence des politiques militaires. À l'heure actuelle, il n'existe pas de consensus à ce sujet : si certains auteurs insistent sur un mouvement de convergence, d'autres soulignent la persistance des trajectoires nationales<sup>35</sup>.

## Notes

1. Delphine Deschaux-Beaume, *De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la Politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*, thèse pour le doctorat en Science Politique, IEP de Grenoble, 2008.
2. Kevin Featherstone, « Introduction : In the Name of Europe », in : Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 3 ; Claudio Radaelli, « Europeanization: Solution or Problem? », in: Michele Cini, Angelina Bourne (Eds), *Palgrave Advances in European Studies*, Basingstoke, Palgrave, 2005, pp. 56-76.
3. Bastien Irondelle, « Europeanization Without the European Union ? French Military Reforms 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 208-226.

4. Claudia Major, « Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State ? », *Politics*, 25 (3), 2005, pp. 175-190.
5. Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2007.
6. Bastien Irondele, *Gouverner la défense : analyse du processus décisionnel de la réforme militaire*, thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2003.
7. Louis Gautier, *Mitterrand et son armée*, Paris, Grasset, 1999.
8. La planification du modèle d'armée 2015 prévoit une déflation de 30 %, principalement composée des postes d'appelés. L'armée de terre est la plus affectée par les réductions d'effectifs : elle perd 43 % de ses personnels militaires, tandis que l'armée de l'air et la marine enregistrent une diminution de 29 %.
9. Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and The State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp. 283-84.
10. Jean-François Bureau, « La réforme militaire en France : une mutation identitaire », *Politique étrangère*, (1), print., 1997, pp. 69-81.
11. Cf., La Lettre du président François Mitterrand au Premier ministre du 7 décembre 1993 et la lettre de mission du Premier ministre Alain Juppé au ministre de la Défense du 6 juin 1995. Documents non diffusés.
12. Documents de travail de la Commission du Livre blanc et du Comité stratégique.
13. Entretien à l'Élysée, 18 février 2000.
14. Entretien avec un membre du gouvernement, 12 sept. 2001.
15. Jacques Chirac, « Discours devant la 53<sup>e</sup> session de l'IHEDN », 8 juin 2001.
16. Ministère de la Défense, *Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*. Rapport annexé, reproduit dans *Ibid.*
17. Rainer Bauman, « German Security Policy Within NATO », in: Volker Ritterberger (Ed.), *German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester, Manchester University Press, 2001.
18. Marina Takle, « Towards a Normalisation of German Security and Defence Policy : German Participation in International Military Operations », *ARENA Working Papers*, 2 (10), 2002.
19. Johannes Bohnen, « Germany », in: Jolyon Howorth, Anand Menon (Eds.), *The European Union and National Defence Policy*, Londres, Routledge, 1997.
20. Marie Elise Sarotte, « German Military Reform and European Security », *Adelphi Paper*, (340), 2002, p. 17.
21. La réforme prévoit que la *Bundeswehr* soit capable de participer simultanément à deux missions d'ampleur moyenne, impliquant jusqu'à 10 000 hommes dans la durée, au sein de l'OTAN ou de l'UE, ou de mettre en

œuvre une force de 50 000 hommes pour une opération alliée et interarmées d'une année.

22. Ce mode de recrutement des armées repose sur une obligation légale et peut s'effectuer soit sous forme de service militaire, soit de service civil. D'après le projet Scharping, 77 000 appelés sont incorporés dans les forces, 27 000 volontaires effectuent un service long et 50 000 un service militaire dont la durée est réduite. Christophe Pajon, *Armées et société dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 2002.

23. Kerry Longhurst, « Why Aren't the Germans Debating the Draft? Path Dependency and the Persistence of Conscription », *German Politics*, 12 (3), 2003, pp. 147-165.

24. Le 13 janvier 2004, le plan de restructuration de la *Bundeswehr* a été défini sur la base de ces *Directives* et du maintien du principe de la conscription. Le format des armées est ramené à 250 000 soldats d'ici à 2010, dont 195 000 militaires de carrière et 55 000 appelés du contingent. La réduction du service militaire à 9 mois était confirmée.

25. James March, Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

26. Jolyon Howorth, « Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy », *West European Politics*, 27 (2), 2004, pp. 211-234.

27. Tom Dyson, *The Politics of German Defence and Security : Policy, Leadership, and Military Reform in the post-Cold War Era*, New York, Berghahn, 2007.

28. Alistair Miskimmon, *Germany and EU Foreign Policy. Between Europeanization and National Adaptation*, Basingstoke, Palgrave, 2007.

29. Eva Gross, « Germany and European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies? », *Security Dialogue*, 38 (4), 2007, pp. 501-520.

30. Entretien avec un conseiller du Premier ministre, 27 juin 2000.

31. Entretiens avec des collaborateurs du Premier ministre et du ministre des Finances, 5 mai, 23 mai et 27 juin 2000.

32. Tom Dyson, « Convergence and Divergence in Post-Cold War British, French and German Military Reforms: Between International Structure and Executive Autonomy », *Security Studies*, 17 (4), 2008, pp. 725-774.

33. Franz-Josef Meiers, « Germany's Defence Choices », *Survival*, 47 (1), 2005, pp. 153-165.

34. Discours devant la 53<sup>e</sup> session de l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale, 8 juin 2001.

35. Theo Farrell, « The Dynamics of British Military Transformation », *International Affairs*, 84 (4), 2008, pp. 777-807; Antony Forster, *Armed Forces and Society in Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2006.



## Une architecture singulière de sécurité allemande

Jean-Paul Hanon

La restructuration des polices allemandes depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et la redéfinition parallèle des missions de la *Bundeswehr* constituent des développements marquants de la politique étrangère allemande. Ces changements s'inscrivent dans le cadre plus général de la PESC<sup>1</sup>. Ils invitent donc à revoir le rôle de l'État dans la construction européenne, tout comme les logiques de la subordination des politiques de défense aux questions de justice et de sécurité intérieure.

Ce nouvel agencement ouvre de nombreuses questions : comment s'effectue, en Allemagne, la répartition des tâches de sécurité entre policiers et militaires ? Quel est le rôle exact de la restructuration de la *Bundeswehr* dans l'internationalisation de ses missions ? Comment l'Allemagne parvient-elle à diffuser un modèle policier national sous l'angle de l'eupéanisation des pratiques et des normes ?

L'évolution de la nouvelle complémentarité entre policiers et militaires allemands répond aux interrogations des principaux pays de l'UE<sup>2</sup>. Les transformations mettent en exergue la vacuité des politiques de défense européennes – avec la prééminence de l'OTAN – mais aussi la médiation qui, peu à peu, constitue le fondement de la sécurité en Europe. Elles révèlent la prégnance du modèle policier allemand dans l'UE,

pourtant soumis au débat sur la restructuration des forces armées allemandes.

### 1. La police allemande comme matrice pour l'Europe

Au début des années quatre-vingt-dix, l'Allemagne a rapidement adapté son système policier à la logique de l'espace Schengen. Dès 1992, la structure fédérale allemande a conduit à mieux coordonner les pratiques policières des *Länder* et de la Police fédérale (*Bundespolizei, BNP*)<sup>3</sup>. Avec la réunification du pays, la nouvelle frontière extérieure a constitué la clé d'accès à l'Europe de Schengen dans la gestion des trafics illégaux.

**Polices et sécurité intérieure.** Le concept allemand de sécurité intérieure, formalisé dans le *Programme de sécurité intérieure de 1994*<sup>4</sup>, intègre les dispositions de sécurité des accords de Schengen pour les fondre dans un modèle policier *légalisé* à l'échelon européen. Au cœur de cette construction se trouvent les dangers et risques susceptibles de menacer l'intégrité physique ou de faire obstacle à l'« *épanouissement économique et social* » du citoyen allemand<sup>5</sup>. Cette définition impose une coordination étroite entre polices fédérales, régionales, locales et une coopération aux frontières avec les polices étrangères<sup>6</sup>.

L'espace Schengen a permis de valider ce qui, historiquement, avait cherché à associer pratiques policières et constitutionnalité. Ainsi, une police consensuelle, dirigée vers l'usager, fondée sur la prévention active et la formation tente, peu à peu, de s'exporter vers les pays candidats à l'adhésion puis vers les territoires d'engagements humanitaires.

**Sécurité intérieure élargie et coopération policière.** La mise en œuvre des accords de Schengen au début des années quatre-vingt-dix est venue renforcer l'idée suivant laquelle désormais, la sécurité intérieure ne pouvait se définir en fonction du seul territoire allemand. La transnationalité des menaces entraînait la coopération des polices nationales et étrangères. La création

d'un système de renseignement intégré facilitait le développement de cultures policières en réseaux ainsi que la mise en place de systèmes de surveillance à grande échelle. Depuis 1994, ces points ont fait l'objet de nombreuses études et de déclarations ministérielles.

De même, le concept de *Sécurité intérieure à crédibilité élargie* prend forme au début des années deux mille et s'applique à trois zones. La même menace est en effet traitée sur le territoire allemand, pour le compte d'un État Schengen par le jeu de la frontière intérieure, et à l'extérieur de la zone Schengen. Cet *extérieur* doit être différencié selon qu'il englobe les États jouxtant la frontière extérieure Schengen ou ceux considérés comme zone d'origine ou de transit de la filière criminelle à démanteler. L'État et ses frontières apparaissent alors, pour l'Allemagne, de plus en plus sous-dimensionnés par rapport aux organisations criminelles cibles. Cette notion de sécurité intérieure est conçue comme un *projet démocratique* : elle requiert la participation active des citoyens allemands.

L'élaboration locale d'un *modus vivendi* dans la coopération policière détermine à la fois l'efficacité et l'acceptabilité des actions communes. Ces règles font l'objet de protocoles d'accords locaux et forment le substrat de compromis plus larges intégrés à la politique étrangère du *Bund*. Dans ce registre, la coopération policière avec la Pologne et la République tchèque a constitué un cas exemplaire. Les dispositions législatives destinées à concilier la protection du citoyen avec les pratiques policières forment donc un cadre de référence pour les autres pays, membres ou non de la zone Schengen.

**Un modèle de sécurité intérieure.** Au fil du temps, le concept tridimensionnel de la sécurité intérieure allemande s'est érigé en modèle d'influence de la sécurité élargie, au détriment d'un modèle militaire de l'intervention armée à but humanitaire<sup>7</sup>. Contrairement à la conception française, celle-ci ne joue pas sur des valeurs particulières à défendre, mais sur l'idée qu'il existe un État providence (*welfare*) allemand, unique, transférable et à protéger qui tire sa substance de la construction eu-

ropéenne<sup>8</sup>. Le concept allemand promeut une éthique de la sécurité liant les mondes policiers et d'autres segments de la société grâce à l'échange de *bonnes pratiques*. Il mise sur l'influence allemande et l'imposition des normes, législations et instruments européens en matière de protection des droits humains et fondamentaux.

La coopération et l'initiation à la norme juridique constituent les fondements de la coopération aux frontières, comme en témoignent l'équipement et la formation des polices tchèques et polonaises. La coopération policière allemande avec les pays des Balkans – Bosnie, Croatie et Kosovo – mais aussi avec la Roumanie, l'Ukraine et la Géorgie s'inscrit à son tour dans cette logique.

**Immigration, antiterrorisme et action humanitaire.** Contrairement à ce qui a été souvent prétendu, les attentats du 11 septembre 2001 n'ont pas bouleversé les grandes caractéristiques de l'organisation policière en Allemagne<sup>9</sup>. Le primat reste accordé à la centralisation du renseignement policier et à la coopération internationale dans la lutte contre l'immigration illégale, la criminalité organisée et le terrorisme. Le déploiement du savoir-faire policier à l'extérieur des frontières continue à se prévaloir de l'exportation des valeurs de l'UE. Cependant, les événements du 11 septembre ont changé la perception de la menace.

Désormais, l'idée de l'imprévisibilité de l'acte terroriste oriente la politique de sécurité allemande vers l'anticipation et la prévention de l'acte terroriste. La nouvelle conception de la sécurité intérieure et de l'organisation policière vise alors à élargir les compétences des agences de police<sup>10</sup>. Elle entraîne un renforcement de la coopération entre forces de l'ordre fédérales et régionales, d'une part, et avec les polices européennes, de l'autre.

Jusqu'alors, les polices allemandes n'avaient de compétences *répressives* qu'en cas de soupçon avéré et concret. La loi sur la lutte contre le terrorisme international autorise à présent l'action des polices allemandes, dès que les *convictions radicales*



d'une personne risquent de se traduire en actes criminels<sup>11</sup>. L'ancien équilibre, fondé sur le principe de la *proportionnalité des mesures*, se trouve donc bouleversé.

On observe ainsi une plus grande centralisation du renseignement au plan fédéral qui va de pair avec l'utilisation renforcée des technologies d'identification, de localisation et de traçage. Les relations entre agences de police et services de renseignement ont également été réaménagées et permis d'intensifier la coopération avec les polices étrangères. Les nouvelles relations entre polices, services de renseignement et forces armées se déploient surtout dans les territoires d'intervention extérieure.

En 2003, le niveau fédéral a créé un nouveau système de centralisation de l'information policière, INPOL NEU<sup>12</sup>, alimenté par les salles de situation et de centralisation de l'information des seize *Länder*. Il a aussi ouvert en 2005 une cellule de coordination de l'immigration illégale à Wiesbaden autorisant la création d'équipes d'enquêtes conjointes (*Bund* et *Länder*) de lutte contre la criminalité. La même année, un centre de coordination pour la lutte antiterroriste a été inauguré à Berlin. Sous la direction du *BKA*, il travaille avec le département antiterroriste d'EUROPOL. Les lois antiterroristes de 2001, et celles qui leur succèdent jusqu'en 2007, marquent le début d'une nouvelle organisation tendant à centraliser l'information policière en matière de lutte antiterroriste, de crime organisé et d'immigration illégale.

Toutefois, les dirigeants allemands estiment que le SIS 2 (Système Informatique Schengen 2) n'a pas été suffisamment loin en matière de détection de faux documents et que son lien avec EUROJUST n'est pas clair<sup>13</sup>. En l'absence de décision politique commune, l'Allemagne entend se placer sur le terrain des communications et des échanges de données en devenant l'acteur des nouvelles architectures européennes, telles que l'agence Frontex<sup>14</sup> et celle initiée par le traité de Prüm. Ces deux structures visent une meilleure centralisation du renseignement policier en matière d'immigration illégale, de crime organisé et de lutte antiterroriste.

Parallèlement, on assiste à un élargissement des compétences des services de renseignement, et plus particulièrement de l'Office fédéral pour la Protection de la Constitution (*Bundessamt für Verfassungsschutz*)<sup>15</sup>. Cette tendance répond aux nouvelles priorités sur la surveillance des transactions financières, la circulation d'individus jugés dangereux, le contrôle de sécurité des personnes travaillant dans des organismes ou établissements sensibles publics et privés. Le *BKA* a également créé une base de données commune qui permet, pour la première fois, de lever la séparation entre polices fédérales et services secrets<sup>16</sup>.

Les missions du service fédéral de renseignement extérieur (*Bundesnachrichtendienst*) ont également été actualisées au regard de la globalisation des menaces<sup>17</sup>. Le pouvoir politique préconise désormais de ne plus séparer les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité pour autoriser les échanges de données entre services spécialisés, polices et militaires<sup>18</sup>.

L'ensemble de ces mesures a permis une relance spectaculaire de la coopération avec les pays européens. Ainsi, le 30 mai 2004, le ministère de l'Intérieur annonçait dans le cadre d'une coopération renforcée avec la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche, le recours à l'analyse ADN, la biométrie et le *profiling* comme instruments effectifs de l'identification des personnes dans le cadre de la lutte antiterroriste et contre l'immigration illégale<sup>19</sup>. En 2004, le projet pilote *ABG* (*Automatisierte Biometriegestützte Grenzkontrolle*), destiné à tester le contrôle biométrique des passagers à l'aéroport de Francfort, a servi de test avant d'instituer le passeport biométrique à l'échelon national<sup>20</sup>. Cette même coopération fait désormais l'objet d'accords bilatéraux entre l'Allemagne et la Turquie, mais aussi avec la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie, la Hongrie et les États baltes.

Dans le même esprit, l'Allemagne entend encourager la mise en place d'une agence européenne de gardes-frontière afin de « favoriser une circulation [...] de l'information ayant trait au contrôle des frontières de l'UE »<sup>21</sup>. En 2002, l'initiative a pris la forme d'une coopération renforcée entre l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche avant la création de l'agence Frontex. Enfin, en 2007,

Berlin et Madrid ont finalisé un accord de coopération par la constitution d'un groupe d'experts, destiné à « *réussir l'intégration des migrants* »<sup>22</sup>. On comprend alors mieux pourquoi le gouvernement allemand, lors de sa présidence de l'UE, voulait intégrer le traité de Prüm au cadre législatif européen et renforcer Frontex<sup>23</sup>. Le 15 février 2007, le ministre de l'Intérieur Wolfgang Schäuble demandait à Bruxelles un règlement instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide mises à disposition de tout État membre particulièrement exposé à la migration illégale<sup>24</sup>.

Enfin, l'intensification de la coopération policière au niveau européen va de pair avec un engagement large des polices allemandes dans le cadre de missions d'ordre humanitaire sous l'égide de l'UE, de l'OSCE ou de l'ONU<sup>25</sup>. Reprenant la devise énoncée par l'État-major allemand en 1999, « *exporter la stabilité pour ne pas importer l'instabilité* »<sup>26</sup>, les polices allemandes se sont déployées dans les Balkans, en Palestine, au Soudan, au Libéria, en Géorgie, au Rwanda, en Afghanistan, en Irak, au Congo et en Indonésie. Elles y assurent des missions aussi diverses que celles de commandement, de maintien de l'ordre, de renseignement et surtout de formation. Elles ont en particulier assuré le commandement de la mission de police de l'ONU au Kosovo et pris part à la formation des policiers afghans<sup>27</sup>.

Il importe de revenir sur la difficile articulation entre le deuxième et le troisième pilier de l'UE. Les enjeux de la gestion des crises et ceux du JAI (Justice et Affaires Intérieures) restent appréhendés de manière distincte au détriment d'une approche globale. Cette dernière est duale et remise en question par la globalisation des menaces. Avec l'élargissement à l'Est, l'UE possède désormais des frontières avec des zones instables dont certaines peuvent avoir vocation à être intégrées, comme les Balkans, l'Ukraine, la Moldavie et la Turquie. Les questions d'immigration, de crime organisé, de délinquance et de terrorisme offrent un nouveau cadre de compréhension des opérations de gestion de crises.

Cependant, l'Allemagne doit encore résoudre la question ambiguë de ses engagements militaires à l'extérieur dans le

cadre de la politique de sécurité de l'UE, qui accorde la priorité à la JAI. La politique de défense allemande conserve donc une certaine ambiguïté qui s'exprime par une participation affichée à la résolution des conflits en se gardant de toute confrontation armée ou encore par le choix explicite de l'OTAN, et non de l'UE, pour assurer sa sécurité.

## 2. Les nouvelles missions de la *Bundeswehr*

Armées et police représentent les deux vecteurs majeurs d'influence d'une politique de sécurité et la question du choix de leur mobilisation reste contingente. Pour des raisons historiques – rôle assigné aux forces militaires allemandes et séparation stricte des tâches – l'Allemagne a choisi de *sous-employer* ses forces armées réorganisées de manière croissante depuis le début des années quatre-vingt-dix. Les débats sur les fondements législatifs des engagements militaires et la pratique de ces derniers viennent souligner l'acuité de ce parti pris.

**Redéfinition doctrinale.** La doctrine allemande de sécurité, l'organisation des agences de police et des forces armées reposent sur deux principes constitutionnels : fédéralisme et stricte séparation des champs de sécurité intérieure et extérieure et des compétences entre agences.

À la fin des années quatre-vingt-dix et au début des années deux mille, le ministère allemand de la Défense s'est efforcé de forger un lien implicite entre les opérations de sécurité intérieure et extérieure. En 1999, le ministre de la Défense Rudolf Scharping soulignait par exemple que les réfugiés bosniaques avaient pu rentrer chez eux grâce à la présence militaire allemande en Bosnie<sup>28</sup>. C'est aussi à cette époque que se construit la future réorganisation de la *Bundeswehr*<sup>29</sup>. Le ministre réaffirme enfin le rôle fondamental de l'OTAN en matière de défense : « *S'il s'agit de contrer les crises le plus tôt possible [...] afin d'empêcher leur extension, l'OTAN, en relation avec d'autres institutions, joue [...] un rôle central* »<sup>30</sup>. En 2002, Volker Rühle affirme, lui aussi, que l'Allemagne doit disposer d'un « *système intégré qui lie*

*les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité* »<sup>31</sup> et défend une augmentation du budget de la Défense pour faire face aux nouvelles missions.

Dans la *Conception de la Bundeswehr : Principes généraux*<sup>32</sup>, le ministre Peter Struck réaffirme, quant à lui, l'extension des tâches de la *Bundeswehr* qui « englobe désormais tous les types d'opérations envisageables, des patrouilles en mer autour de la corne de l'Afrique à la mission d'observation en Géorgie, en passant par des projets civilo-militaires »<sup>33</sup>. Mais la déclaration réaffirme surtout le rôle du partenariat transatlantique, qualifié de « *fondement essentiel de la politique de sécurité de l'Allemagne* »<sup>34</sup>.

En 2006, le *Livre Blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr* reprend l'essentiel de cette réflexion et ouvre de nouveau le débat sur l'emploi des forces de la *Bundeswehr* pour lutter contre le terrorisme à l'intérieur du pays<sup>35</sup>. Cette discussion prend de l'importance au plan constitutionnel et prépare le milieu militaire à l'interpénétration des politiques intérieures et extérieures<sup>36</sup>. Dans cet esprit, les services de renseignements militaires (MAD)<sup>37</sup> ont subi une double conversion qui leur a permis, en 2004 d'intervenir à l'extérieur des frontières allemandes<sup>38</sup> puis, en 2006, de coopérer avec leurs homologues<sup>39</sup>.

**Les engagements extérieurs de la *Bundeswehr*.** Avant la décision de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe du 12 juillet 1994, la *Bundeswehr* n'avait jamais eu vocation à intervenir dans des conflits extérieurs aux frontières de l'OTAN. La décision rendue en 1994 met fin à une série d'interrogations en déclarant constitutionnelle la participation allemande aux interventions de l'OTAN et de l'UEO<sup>40</sup>.

Le 30 juin 1995, la procédure est mise en œuvre pour la première fois. Elle occasionne la mise à disposition d'appareils de transport aérien pour le ravitaillement de la FORPRONU, l'envoi de troupes sanitaires, le renforcement des quartiers généraux en Italie et en Croatie, et enfin, l'utilisation de l'Armée de l'Air et de la Marine pour des reconnaissances. Cependant,

l'opinion publique refuse toute militarisation excessive des interventions extérieures, y compris pour cause humanitaire<sup>41</sup>.

Quelques années plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, plus de 7 000 soldats allemands se trouvent engagés dans huit pays situés à l'extérieur de l'OTAN, avec deux déploiements principaux au Kosovo et en Afghanistan<sup>42</sup>. Mais les missions civilo-militaires se situent toujours dans le spectre tracé plus haut : soutien sanitaire, appui logistique, construction d'infrastructures, transport et formation. Les seuls aspects opérationnels plus *engagés* se limitent aux missions de reconnaissance aérienne ou de patrouilles maritimes. L'accent est mis sur la stabilisation des pays d'engagement, doublé d'un effort financier pour la remise à niveau d'infrastructures locales et l'endigement des flux de réfugiés.

Le préambule de la *Conception de la Bundeswehr* est donc formel. Le déséquilibre imposé aux autres soldats de l'Alliance en termes de risques et de capacité d'engagement se trouve contrebalancé par les efforts consentis par l'Allemagne en matière de soutien et de reconstruction, ainsi que de modernisation de son appareil de défense.

**L'impact du *Livre Blanc* sur la politique de sécurité.** Publié le 25 octobre 2006, le *Livre Blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr*<sup>43</sup> représente le produit d'un consensus entre plusieurs ministères et les partis politiques de la coalition au pouvoir. Il actualise la doctrine militaire en réaffirmant la présence accentuée de la République fédérale sur la scène internationale. La menace est désormais perçue comme plus asymétrique et provenant d'acteurs non étatiques. Le terrorisme est considéré comme le danger le plus immédiat à la sécurité de l'Allemagne.

Par conséquent, le *Livre Blanc* trace un lien logique entre les interventions militaires, la protection du territoire national et des citoyens allemands. La sécurité nécessite une intégration approfondie des politiques humanitaires, économiques, militaires et policières, au sein de laquelle le renseignement joue un rôle clé. Après dix ans de réflexion, l'Allemagne privilégie net-

tement l'intégration, le multilatéralisme et la projection policière. D'une manière générale, la diminution drastique des effectifs de la *Bundeswehr* et l'augmentation concomitante des effectifs de police témoignent d'une tendance profonde en Europe où les questions de JAI prennent inéluctablement le pas sur les politiques de défense.

Qu'il s'agisse de la politique étrangère ou intérieure, la politique allemande de sécurité ne peut être comprise sans prendre en compte le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale, source de toute réflexion sur l'articulation du policier et du militaire en Allemagne. La volonté de tirer les leçons de la période du nazisme s'est traduite par l'inscription dans la Loi fondamentale de deux éléments essentiels : une référence permanente au droit et à l'action du Parlement – aucune décision majeure ne peut être prise sans l'aval du *Bundestag* – et un catalogue de droits revêtant un caractère contraignant pour la puissance publique. Ces derniers se situent au centre du débat sur la sécurité en Allemagne.

Les accords de Schengen ont favorisé l'émergence de nouvelles organisations policières et légalisé à l'échelon européen le modèle de police allemand qui l'a inspiré. La structure d'Europol est par exemple calquée sur celle du *Bundeskriminalamt*, dont le premier directeur, Jürgen Storbeck, a aussi été le chef de la seconde institution.

Ainsi, toute la réflexion s'articule-t-elle autour de trois facteurs. Le premier reste de nature bureaucratique : le processus de coopération entre agences, policières et/ou militaires étend les périmètres d'investigation à des zones géographiques plus vastes, tout en multipliant les lieux de contacts entre spécialistes. Le deuxième tient aux pratiques ou cultures des policiers et des militaires qui tendent à se rapprocher. La conjonction des actions explique l'importance capitale que prennent les

systèmes de renseignement de masse et la mise en commun des informations d'origine policière. Le troisième élément relève de la capacité de l'Allemagne à conforter ses institutions de sécurité à travers la construction européenne. En effet, plusieurs études montrent que ce pays s'est engagé dans une réflexion qui va plus loin que le discours sécuritaire français<sup>44</sup>. Elles indiquent que l'Allemagne inscrit délibérément son engagement dans le cadre de l'Union européenne pour les questions de police et de justice, alors que l'OTAN reste le fondement de sa politique de défense.

L'Allemagne s'est bien accommodée de la logique de Schengen. Le nouvel agencement consacre la primauté des systèmes de police sur les appareils militaires comme dans tous les pays européens qui enregistrent une forte diminution des forces armées et une augmentation corrélative des effectifs de police et du renseignement. L'outil militaire vient désormais surtout à l'appui des structures de sécurité intérieure. Mais cela n'empêche pas pour autant l'imposition accrue des législations européennes en matière de protection des droits humains. Médiation et surveillance constituent par conséquent les éléments d'une conception de la sécurité en prise avec l'histoire allemande et la vocation européenne.

## Notes

1. Cette contribution s'inspire en partie de : Jean-Paul Hanon, « Policiers et militaires en Allemagne : le nouvel agencement », *Cultures et Conflits*, (67), aut. 2007, pp. 83-111. Cf., Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1992 ; Andrew Moravcsik, « Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation », in : Klaus-Dieter Wolf (Ed.), *Projekt Europa im Übergang*, Baden-Baden, Nomos, 1997, pp. 211-269.

2. Pour une approche allemande de la nouvelle dimension sécuritaire, cf., les tomes 1 et 2 de « Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen : Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff », Hambourg, Mittler & Sohn, 2001.



3. En 2006, l'ancien *Bundesgrenzschutz* (BGS) a été renommé *Bundespolizei* (BNP). Les réorganisations de 1992, 1994, 1998 et 2006 ont adapté la structure policière à la nouvelle donne en matière de sécurité intérieure élargie.
4. Cf., « *Programm Innere Sicherheit 1994* », Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/-Senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern, 1994 ; « (Parteien) Politik innere Sicherheit », *Bürgerrechte & Polizei / CILIP*, 48 (2), 1994; « *Aktionsprogramm zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität* », 1996; « *Bundesratentschließung zur Inneren Sicherheit* », 26 novembre 1997.
5. Cf., le discours de Manfred Kanther, ministre de l'Intérieur à Hambourg, du 1<sup>er</sup> sept. 1997 : « *Innere Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe* », Zukunfts Forum « *Innere Sicherheit* » der CDU ; le discours du ministre de l'Intérieur Otto Schily du 17 novembre 1997 à Wiesbaden: « *An der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen* ». Voir aussi : Uwe Dörmann, *Wie sicher fühlen sich die Deutschen*, BKA Forschungsreihe, 1996.
6. Cf., « Die Deutsche Polizei und Europa », BKA Forschung 1997, en particulier pp. 30-39 et pp. 57-74. Pour une analyse plus détaillée et critique par l'auteur de cette contribution : « Les coopérations policières aux frontières Schengen germano-tchèque et germano-polonaise », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 41 (3), 2000.
7. Il faudra attendre la création d'une force de gendarmerie européenne, sur proposition française, pour que la France prenne conscience de l'inadaptation de sa politique de sécurité à la nouvelle donne sécuritaire.
8. Cf., la contribution d'Udo Dietrichs dans : Wolfgang Wessels, Udo Dietrichs (Eds.), *Die neue Europäische Union : im vitalen Interesse Deutschlands ?*, Netzwerk Europäische Union, janvier 2006, p. 120. [http://www.caplmu.de/lit/eintrag.php?we\\_objectID=957](http://www.caplmu.de/lit/eintrag.php?we_objectID=957)
9. Bundesministerium des Innern, *Nach dem 11. September 2001 : Maßnahmen gegen den Terror*, mai 2004.
10. Cf., *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* du 9 janvier 2002, *Bundesgesetzblatt*, I (3), 2002, p. 361 ; Bundesministerium des Innern, *Der 11. September 2001 und seine Folgen. Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern*, mars 2002.
11. *Ibid.*
12. Pour un commentaire critique : Heiner Busch, « INPOL NEU Informatisierung des polizeilichen Alltags », *Bürgerrechte & Polizei / CILIP*, 3, 2003.
13. Entretien de l'auteur avec un responsable du LKA de Bavière (*Landeskriminalamt*: police criminelle de la Bavière), 7 juin 2007.
14. Cf., BMI Pressemitteilung : « Otto Schily : Guter Start auf dem Weg zur Europäischen Grenzpolizei », 30 nov. 2002. [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).
15. Équivalent de la DST française.

16. Cf. « Super-Executive : Sollen Polizei und Geheimdienste verzahnt werden ? », [www.bmi.de/frame/sonstige/Schwerpunkte/Innere\\_Sicherheit/ix3759\\_18079.tscript=1](http://www.bmi.de/frame/sonstige/Schwerpunkte/Innere_Sicherheit/ix3759_18079.tscript=1).
17. Equivalant de la DGSE française.
18. Cf., « Super-Executive : Sollen Polizei und Geheimdienste verzahnt werden ? » disponible sur [www.bmi.de/frame/sonstige/Schwerpunkte/Innere\\_Sicherheit/ix3759\\_18079.tscript=1](http://www.bmi.de/frame/sonstige/Schwerpunkte/Innere_Sicherheit/ix3759_18079.tscript=1).
19. BMI *Pressemitteilung über die Vertiefung der polizeilichen Zusammenarbeit*, 30 mai 2004, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).
20. Cf., communiqué de presse ministériel : « Schily: Hohes Interesse an biometrischer Grenzkontrolle auf dem Frankfurter Flughafen », 27 janv. 2005, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).
21. Cf., communiqué de presse ministériel : « Schily: Guter Start auf dem Weg zur Europäischen Grenzpolizei », 30 fév. 2002, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).
22. Déclaration de la ministre allemande déléguée à la Migration, aux Réfugiés et à l'Intégration, Maria Böhmer, [www.bundesregierung.de/nn\\_1496/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/Internationales/2007-02-28-deutschland-und-spanien-beginnen-gemeinsame-integrationsinitiative.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1496/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/Internationales/2007-02-28-deutschland-und-spanien-beginnen-gemeinsame-integrationsinitiative.html) (3/11/2009).
23. Le traité de Prüm a pour ambition d'assurer un niveau aussi élevé que possible de coopération entre sept États « *par le biais d'un meilleur échange d'informations, notamment dans les domaines liés à la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, et de permettre à tous les autres États membres de l'Union européenne de participer à cette coopération* ».
24. Cf., le résumé de la déclaration du ministre de l'Intérieur sur : [www.eu2007.de/fr/News/Press\\_Releases/February/0215BMIFrontex.html](http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/February/0215BMIFrontex.html) (3/11/2009).
25. Depuis 1990, environ 1600 fonctionnaires de la *Bundespolizei* ont pris part à des missions de police internationales en territoire étranger. En mai 2007, les polices allemandes avaient participé à la résolution des situations de crise suivantes : UE : Mostar et Albanie ; OSCE : Croatie et Kosovo ; UE : Bosnie Herzégovine, Macédoine, Palestine, Soudan-Darfour, Congo, Indonésie ; ONU : Liberia, Soudan, Kosovo, Géorgie, Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Rwanda.
26. Colloque sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr* organisé à Siegburg les 14 et 20 mars 1999 par le *Studienzentrum Weikersheim e.V.*
27. Depuis 2002, le gouvernement allemand a dépensé plus de 93 millions de dollars pour aider les forces de police afghanes. Plus de 60 000 officiers de police ont déjà reçu une formation. Cf., Hanon, « Policiers et militaires », *op. cit.*
28. Entretien de Rudolf Scharping à la *Frankfurter Rundschau*, 20 janvier 1999.
29. Cf., la contribution de Bastien Irondelle dans cet ouvrage.

30. Material für die Presse, Rede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der Bundeswehr, « Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik », 8 sept.1999.
31. Material für die Presse, « Zukunft der Bundeswehr – zehn Thesen », Volker Rühle, 21 mars 2002.
32. Cf., « Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr » et sa version française d'août 2004 sur [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de).
33. *Ibid.*, p. 9.
34. *Ibid.*, p. 8.
35. « Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und die Zukunft der Bundeswehr », [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de).
36. Sur la législation en matière d'intervention nationale de la *Bundeswehr*, Cf., « Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren », Wilhelm Knelangen, Jan C. Irlenkaeuser, *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, (12), mars 2004, consultable sur [ISUK.org](http://ISUK.org).
37. Le *militärischer Abschirmdienst* (MAD) représente l'équivalent de la Direction du Renseignement Militaire (DRM) française.
38. Cf., « Änderung des MAD-Gesetzes », [www.bmvg.de.ministerium/print/040213\\_mad.php](http://www.bmvg.de.ministerium/print/040213_mad.php).
39. La loi organique du 13 février 2004 autorise le *militärischer Abschirmdienst*, jusque-là strictement orienté vers l'intérieur, à étendre ses investigations à l'extérieur des frontières allemandes tant que celles-ci sont limitées « *dans l'espace et dans le temps* ».
40. L'article 87a de la Loi fondamentale énonce que la levée de forces armées par l'État fédéral est subordonnée à une mission de défense. Le Tribunal de Karlsruhe soumet tout engagement des forces armées énoncé sous ces conditions à l'approbation du *Bundestag*.
41. Cf., « L'opinion publique et les interventions militaires extérieures aux États-Unis, le Royaume-Uni et en Allemagne : éléments de comparaison », Fondation pour les Études de Défense, document non diffusé, oct. 1995.
42. Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, de l'Éthiopie, du Soudan, du Congo, de la Géorgie, de l'Afghanistan et du Pakistan.
43. Cf., Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2006 : zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, p. 20, [www.weissbuch.de](http://www.weissbuch.de).
44. Cf., Hanon, « Policiers et militaires », *op. cit.* ; « Les coopérations policières aux frontières Schengen germano-tchèque et germano-polonaise », *op. cit.*



## **La coopération extérieure Entre européanisation et concurrence**

**Elsa Tulmets**

L'aide extérieure représente un des domaines de la politique étrangère où la France et l'Allemagne n'ont, jusqu'à présent, institutionnalisé aucune structure commune. Depuis la mise en place d'une politique européenne de développement dans les années soixante-dix, ils comptent parmi les États membres de l'UE les plus actifs sur la scène internationale<sup>1</sup>. Mais les priorités géographiques diffèrent et les incursions de l'un dans la sphère traditionnelle de l'autre restent mal perçues. Alors que l'Allemagne s'est principalement engagée auprès des PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) et de la CEI (Communauté des États Indépendants)<sup>2</sup>, la France considère toujours les pays de la Méditerranée et d'Afrique comme son *pré carré*.

Nous traiterons principalement de l'assistance technique adressée aux PECO pour comparer les institutions françaises et allemandes de l'aide extérieure. Tout d'abord, d'un point de vue méthodologique, la comparaison permet de mettre en valeur les différences et les similitudes des politiques d'assistance. En second lieu, la coopération avec l'Est de l'Europe a été, jusqu'ici, peu traitée par la littérature académique<sup>3</sup>. Les analyses existantes se concentrent principalement sur les discours en

négligeant la mise en œuvre et les aspects institutionnels<sup>4</sup>. Enfin, le cas de la politique à l'Est permet de détailler celles des deux pays à la lumière des évolutions de la politique européenne.

Les changements intervenus au cours des années quatre-vingt-dix dans la manière de définir l'aide internationale ont revêtu un impact non négligeable sur les politiques de coopération des États membres. Après les désastres constatés des réformes structurelles promues par la Banque mondiale et le FMI, la lutte contre la pauvreté est devenue la priorité des Nations Unies et le renforcement institutionnel celle de la coopération européenne<sup>5</sup>.

Nous formulons l'hypothèse que la définition d'une politique européenne d'élargissement envers des pays en transition a provoqué des changements tant institutionnels qu'organisationnels dans les pays membres de l'UE. Par conséquent, dans quelle mesure et de quelle manière la politique d'élargissement à l'Est a-t-elle entraîné une certaine forme d'*européanisation* des politiques de coopération allemande et française ? Conformément au cadre analytique développé dans l'introduction de cet ouvrage, nous recourons aux outils de l'approche sociologique néo-institutionnaliste pour étudier l'impact des politiques européennes sur les États membres<sup>6</sup>.

## **I. L'européanisation par l'élargissement**

Jusqu'en 1994, il n'existe pas de coordination réelle entre les actions de la Communauté/Union européenne à l'Est et les politiques nationales d'assistance en Europe centrale et orientale. En 1993, les États membres se mettent d'accord, malgré d'importantes divergences, sur le lancement d'une politique d'élargissement de l'UE à l'Est. Le gouvernement d'Helmut Kohl avance des arguments d'ordre politique, sécuritaire, économique, mais surtout moraux<sup>7</sup>. Le président François Mitterrand formule en retour des craintes liées à la réforme de la Politique agricole commune, la dilution du contrôle politique de l'Union et le retour d'une domination allemande en Europe<sup>8</sup>.

Selon le compromis trouvé, les candidats devront remplir les critères définis au sommet européen de Copenhague et complétés, en 1995, à Madrid. Ces derniers s'inspirent en partie de la conditionnalité introduite dans la politique de développement européenne à la fin des années quatre-vingt<sup>9</sup>. S'y ajoute la nécessité de reprendre l'acquis communautaire.

Analytiquement, nous considérons ces critères comme le *cadre cognitif et normatif* ou le *référentiel global* de la politique d'élargissement<sup>10</sup>. La stratégie d'Essen de pré-adhésion représente le *cadre d'action* de l'élargissement<sup>11</sup>. En 1997, le Conseil européen de Luxembourg décida d'ouvrir les négociations d'adhésion. Cependant, la Commission constata des difficultés de mise en œuvre de l'acquis et proposa, dans son *Agenda 2000*<sup>12</sup>, d'introduire une aide au renforcement institutionnel qui entraîna d'importantes inflexions dans la politique d'assistance des États membres.

## 1. Une nette évolution du discours politique

La définition des conditions d'adhésion en 1993 a permis d'offrir une assistance différente de l'aide classique au développement. Dès 1994, on observe ainsi une mobilisation des critères de Copenhague par les États membres comme forme d'identité commune.

**Un intérêt allemand pour l'Est.** Dans le discours public allemand, l'assistance devait défendre des intérêts économiques et promouvoir l'économie sociale de marché. Après les accords Helmut Kohl-Michael Gorbatchev de 1988, plusieurs ministères ont proposé des projets d'assistance sur leurs propres budgets. En 1992, le gouvernement décida de coordonner les actions vers l'Est en créant un programme appelé *Transform*<sup>13</sup>. Il s'agissait de poursuivre une politique de coopération « *pour compenser la faible participation des acteurs allemands aux programmes PHARE et TACIS de l'Union européenne* », alors que le gouvernement allemand contribuait à près d'un tiers du budget européen<sup>14</sup>.

Dès 1994, les cinquante ans d'expérience de la construction d'un État de droit, d'une économie sociale de marché et d'un système fédéral, ainsi que l'expérience acquise à la suite de la réunification allemande, cèdent le pas à la reprise de l'acquis communautaire dans les nombreux documents officiels. Après 1998, les projets allemands entendent principalement aider les pays candidats à reprendre l'acquis et à se préparer à l'adhésion.

**Une reformulation de la position française.** En France, les premiers discours n'évoquent pas la perspective d'adhésion, mais des intérêts économiques et culturels visant à « *la promotion des traditions sectorielles françaises* »<sup>15</sup>. Après la chute du Mur de Berlin, la France a adopté un *plan de relance* de la coopération avec l'Europe de l'Est sous la forme de la *Miceco* – Mission interministérielle pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale – rattachée au Premier ministre et dirigée par Elisabeth Guigou, ministre déléguée aux Affaires européennes.

À partir de 1994, malgré une inflexion dans les discours, la France continue à concentrer son assistance sur quelques pays comme la Pologne, la Hongrie et la Roumanie. En 2000, l'adhésion à l'UE représente clairement la priorité de l'aide française à l'Est.

**Impact sur les priorités financières.** À partir de 1994, la reformulation des discours s'est clairement accompagnée d'une baisse des budgets nationaux au profit de la coopération européenne<sup>16</sup>. Pas moins de 4,25 milliards d'Écus ont été engagés en quatre ans (1990-1994), au titre du programme PHARE, faisant de la CE/UE l'un des premiers pourvoyeurs d'aide non remboursable au sein du G24. Dès 2000, les pays d'Europe centrale et orientale ont bénéficié de 3 milliards d'euros par an au titre du budget de l'UE<sup>17</sup>.

Les programmes nationaux perdent donc leur pertinence. Alors que le budget du programme *Transform* s'élevait à 300 millions de DM entre 1993 et 1995, il ne représentait plus que 70 millions en 2002<sup>18</sup>. On constate la même tendance en France. En 1991, l'aide atteignait la somme de 550 millions de



francs<sup>19</sup>. En 2002, la cellule chargée de la coopération avec l'Est, le COCOP – Comité d'orientation, de coordination et de projets – ne fonctionnait plus qu'avec un budget de 17 millions d'euros. La formulation d'une politique d'élargissement a également entraîné d'importantes réformes organisationnelles visant à assurer une participation plus active au niveau communautaire.

## 2. La transformation des structures de l'aide

La Commission européenne a joué un rôle clé dans le processus d'eupéanisation des politiques d'aide des États membres. Elle s'est servie des règles de la comitologie<sup>20</sup> et s'est inspirée de la nouvelle gestion publique – qui a influencé, entre 1992 et 2000, la politique monétaire commune, les politiques européennes sociales et de l'emploi – pour structurer l'avancée des réformes et des négociations.

La Commission a ainsi produit des documents cadres, comme le *Livre blanc sur le marché intérieur* de 1994 et l'*Agenda 2000* de 1997 pour guider l'action des États membres et des candidats sur la reprise de l'acquis communautaire. En 1997, les *Avis* de la Commission, mais surtout les *Partenariats pour l'adhésion* et les *Rapports annuels* par pays ont routinisé l'usage d'objectifs, la définition d'étalons (*benchmarks*) et la pratique de l'évaluation<sup>21</sup>. Les années 1994 et 1997 servent donc de repères dans les réformes observées<sup>22</sup>. En France comme en Allemagne, la nécessité de trouver l'expertise nécessaire a conduit les ministères à coopérer avec les acteurs économiques et professionnels.

### **Renouvellement des structures de l'assistance allemande.**

Traditionnellement, la coopération allemande s'appuie sur deux types de réseaux d'expertise : l'assistance aux pays en développement et la coopération économique de l'*Ostpolitik* des années soixante-dix. La *GTZ* (*Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*), reliée au Ministère fédéral de la Coopération économique (*BMZ*), la *CDG* (*Carl Duisberg Gesellschaft e.V.*) qui dépend du

ministère fédéral des Affaires étrangères (*AA*), et la *KfW* (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) rattachée au ministère fédéral de l'Économie (*BMWi/BMW*) et au ministère fédéral des Finances (*BMF*) comptent parmi les organisations classiques de la coopération. La promotion de la démocratie est principalement assurée par les fondations allemandes, chacune reliée à un parti politique<sup>23</sup>.

Le Comité Est de l'économie allemande – *Ost-Ausschuß der deutschen Wirtschaft*, géré par la Fédération des industriels allemands, le *BDI* – constitue l'organe clé de la coopération économique à l'Est. Quelques-uns de ses anciens administrateurs sont à l'origine du programme *Transform*<sup>24</sup>. Dix représentations – *Koordinierungsstellen* ou *Kost* – ont été ouvertes entre 1993 et 1995 pour assurer la coordination institutionnelle dans les pays receveurs.

Avec la définition des critères d'adhésion, le gouvernement allemand a mobilisé un troisième type d'expertise, plus technique, qui a engendré, entre 1992-1994 une coopération étroite entre milieux politiques et groupes d'intérêts sectoriels. Les nouvelles instances de délégation ont pris la forme de fondations, d'associations et d'entreprises d'intérêt commun<sup>25</sup>. Elles insistent sur la valeur ajoutée de la coopération entre professionnels pour critiquer les méthodes des entreprises de conseil « *détachées des réalités du terrain* »<sup>26</sup>.

Ainsi, la *GTZ* s'est vue concurrencée par la Fondation pour la coopération juridique internationale (*Internationale Rechtliche Zusammenarbeit – IRZ Stiftung*) dans le soutien à l'État de droit. Les chambres de commerce et représentations économiques, regroupées au sein de la *SEQUA* (*Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung*), ont fourni des conseils à la création de chambres de commerce et la formation de personnel. Le *SES* (*Senior Experten Service*) mobilise plus de 5600 experts retraités de multinationales allemandes, prêts à conseiller les entreprises étrangères.

Ces nouveaux acteurs de l'aide, se sont impliqués, à partir de 1997-1998, dans les programmes européens PHARE, ISPA (fonds structurels), SAPARD (agriculture) et les jumelages ins-

titutionnels. Les intervenants classiques de la coopération allemande se sont, quant à eux, réformés. Après sa fusion avec la Fondation allemande pour le développement international (*DSE*), la *CDG* a pris un nom digne d'une entreprise de conseil, *InWent*. La *GTZ* s'est impliquée dans la gestion des programmes européens au sein des ministères fédéraux.

Par ailleurs, l'immixtion croissante des *Bundesländer* dans les politiques européennes, ainsi que la réforme du programme européen PHARE en 1997, ont eu raison de la division traditionnelle entre le *Bund* et les *Länder* dans les relations extérieures<sup>27</sup>. La transmission de l'expérience des fonds structurels, mais aussi de la coopération policière ou économique – compétences réservées des *Länder* – a accru l'implication d'acteurs locaux dans les projets européens.

### **L'impact de l'élargissement sur la coopération française.**

En France, la politique d'aide à l'Est a également privilégié la mobilisation des acteurs classiques de la coopération. La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) a par exemple participé à plusieurs projets financés par la *Miceco*. Le ministère de l'Économie et des Finances a ouvert trois missions économiques de la DREE (Direction des Relations Économiques Extérieures) en Europe centrale. L'institutionnalisation de relations entre les milieux politiques et les groupes d'intérêt s'est opérée de manière plus progressive. Les premiers projets étaient surtout gérés par la *Fondation France-Pologne* pour l'Europe et les *Initiatives France-Hongrie*<sup>28</sup>. Puis, comme en Allemagne, de nouveaux acteurs ont vu le jour, privilégiant les structures souples du droit français comme le GIP (Groupement d'Intérêt Public) et l'association de Loi 1901.

Ainsi, le ministère de la Justice s'est-il doté, en 1992, d'une agence de coopération, *Arpèje* – Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques avec l'Europe centrale et orientale – créée par le ministre de l'époque, Robert Badinter, et le Garde des Sceaux Henri Nallet<sup>29</sup>. Outre une politique active d'aide au commerce extérieur, le MINEFI (Mi-

nistère de l'Économie et des Finances) a mis en place des procédures destinées à soutenir la transition des PECO par le biais de l'*Adetef* – Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière.

À la fin des années quatre-vingt-dix, le gouvernement français a opéré divers changements organisationnels. Après la réforme de 1998 qui entraîna la fusion du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie, le pilotage de la coopération des différents ministères avec les pays est-européens fut assuré au sein de la DGCID (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement) dans le cadre du COCOP (Comité d'Orientation, de Coordination et de Projets).

Les deux pôles de la coopération française ont, dans le même temps, créé des organes similaires de coordination : le GIP FCI (France Coopération Internationale) et le GIP *Adetef*. L'élargissement à l'Est représentait un des objectifs premiers afin de disposer d'un « *pool d'experts [...] pour des missions de durée intermédiaire, par exemple pour l'encadrement des jumelages de l'UE* »<sup>30</sup>. Les grandes lignes de la coopération étaient arrêtées par le CICID (Conseil Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement), présidé par le Premier ministre.

Avec la réforme, certains ministères créent des agences chargées de l'*ingénierie administrative* et de la mise en valeur du savoir français au sein des programmes européens et internationaux. Ainsi, en 1998, le ministère de la Justice crée-t-il *Acojuris* (Association pour la coopération juridique et judiciaire internationale) sur le modèle d'*Arpèje*. En 2003, les deux structures fusionnent au sein d'un GIP afin de répondre aux appels d'offres internationaux. En 2001, le ministère de l'Intérieur initie *CIVI.Pol Conseil* pour promouvoir l'expertise française en matière de sécurité civile et de sûreté-police ou assurer la formation de policiers, gardes-frontière et spécialistes des drogues et stupéfiants.

Malgré des formes différentes, les initiatives allemandes et françaises ont suivi des parcours similaires. Les cadres normatifs – conditions d'adhésion – et les cadres d'action intro-

duits pour gérer l'élargissement ont eu un impact non négligeable sur les États membres. C'est pourquoi nous concluons à une *européanisation* des politiques d'aide française et allemande. Celle-ci n'implique pas de convergence des structures, ni de mise en commun des moyens, seulement une participation ponctuelle à des projets européens comme les jumelages institutionnels. Cependant, la mobilisation des réseaux, anciens et nouveaux, ne s'est pas limitée au contexte de l'adhésion.

## **II. De l'élargissement au développement**

L'adaptation des méthodes de l'élargissement à d'autres contextes internationaux a offert aux institutions françaises et allemandes le moyen d'étendre leur domaine d'activité.

### **1. De l'Europe centrale à l'Europe du Sud-Est**

Les nouveaux accords économiques négociés avec les candidats et l'extension de la gestion par comités ont permis à la Commission de mieux coordonner la position des États membres, mais aussi d'effectuer un contrôle plus légitime sur les réformes des pays signataires. Après 1998, les nouvelles méthodes sont utilisées de manière plus systématique, notamment lors de la seconde vague d'adhésion à l'Est – Roumanie et Bulgarie – ainsi qu'avec la Croatie et la Turquie<sup>31</sup>. Les rapports et évaluations veillent au respect des normes de l'UE. La politique d'assistance s'est enrichie des instruments *TAIEX*<sup>32</sup>, des jumelages institutionnels et de la coopération transfrontalière.

Les acteurs de l'aide allemande et française, créés à l'origine pour pallier le manque d'expertise à l'Est, ont vu s'ouvrir à eux de nouvelles opportunités d'action. Leurs rapports d'activités reflètent l'intérêt croissant porté aux programmes de préparation des candidats à l'adhésion, comme les Balkans occidentaux – programme CARDS – et la Turquie. Cette reconversion rapide s'est faite grâce à l'insertion des ac-

teurs nationaux dans les réseaux européens. L'accumulation de labels légitimants – projets PHARE, ISPA, SAPARD, jumelages – prouvait la détention d'une expérience et d'un savoir-faire spécifiques d'aide à la transition.

## 2. L'extension de la coopération à d'autres régions

La plupart des acteurs engagés dans l'aide à l'adhésion se sont *internationalisés* en participant aux programmes de coopération avec des pays géographiquement plus éloignés.

**Politique européenne de voisinage.** En 2002-2003, quelques États membres ont proposé de réfléchir à une politique européenne envers d'autres candidats potentiels comme l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Mais la France et les pays méditerranéens ont préféré stopper les velléités d'élargissement et se recentrer sur la politique au Sud. L'UE a finalement accepté de lancer, en 2004, une PEV (Politique Européenne de Voisinage) adressée à l'ensemble des voisins de l'Union<sup>33</sup>.

Les accords économiques avec les voisins se sont peu à peu calqués sur les accords d'association. Ils ont été complétés par des *Plans d'action* inspirés des *Partenariats à l'adhésion*. Les programmes d'aide TACIS, destinés aux Nouveaux États Indépendants, et MEDA, pour les pays de la Méditerranée, ont fusionné en 2007 au sein de l'IEVP (Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat), auquel ont été ajoutés les outils de l'élargissement comme TAIEX et les jumelages institutionnels.

L'exportation des procédures de l'élargissement vers la politique de voisinage a modifié la qualité des relations entre l'UE et les pays méditerranéens<sup>34</sup>. Les accords d'association conclus avec les pays du Sud ont intégré une notion de conditionnalité positive – plus le pays poursuit des réformes, plus l'UE lui attribue des fonds – similaire à celle des candidats. L'évaluation régulière de la mise en œuvre des objectifs communs a obligé les États membres à suivre l'ensemble de ces microdécisions et à poursuivre la gestion de l'aide selon les procédures de la Commission.

Quelques pays comme la France et l'Allemagne, mais aussi le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, ont réussi à capitaliser sur les programmes communautaires en s'intégrant très tôt aux réseaux européens. La plupart requiert une expérience, un personnel disponible, un réseau de contacts dans les pays bénéficiaires ou encore la possibilité d'effectuer des avances financières pour des missions de terrain. En revanche, une fois la fenêtre de l'élargissement refermée, il est devenu plus difficile à de nouveaux acteurs d'intégrer les réseaux de la coopération européenne<sup>35</sup>.

S'agissant du voisinage, on retrouve la division classique des tâches entre l'Allemagne, intéressée par l'Est, et la France, concentrée sur le Sud<sup>36</sup>. Cependant, l'analyse des projets de jumelages institutionnels conduit à un constat saisissant : l'Allemagne a remporté jusqu'ici plus de projets en Jordanie, Égypte et Tunisie qu'en Ukraine. Quant à la France, elle est certes fortement présente au Maroc et en Tunisie, mais elle exprime aussi un intérêt pour l'exportation de ses technologies en Ukraine et en Moldavie. Mais la coopération franco-allemande reste cependant rare sur ces projets.

**De la transition au développement.** L'extension des instruments de l'élargissement à l'ensemble des pays en transition a, peu à peu, ouvert la voie aux territoires classés en développement. Les derniers accords économiques passés ou en négociation avec certains États d'Amérique latine et d'Asie reprennent, sur de nombreux points, le schéma des accords avec les pays candidats. Ce glissement a notamment été rendu possible grâce au passage des fonctionnaires de la Commission de la DG Elargissement à la DG Relex. L'aide attribuée aux pays d'Asie lors du Tsunami de 2007 s'est, par exemple, inspirée de l'aide d'urgence fournie aux candidats – Pologne, République tchèque, Hongrie – lors de la crue de 2002.

Nous avons constaté l'absence de convergence entre les politiques d'assistance française et allemande vers l'Est, malgré des adaptations relativement similaires après la formulation d'une politique d'élargissement. La recherche d'expertise technique sur les transformations dans les PECO a nécessité l'institutionnalisation de relations de travail entre ministères et groupes d'intérêt économiques et professionnels. Ce phénomène a suscité la participation croissante des ministères sectoriels à la coopération internationale, relevant traditionnellement des Affaires étrangères, de la Coopération et de l'Économie et des Finances. Mais la réelle européanisation des politiques de coopération n'est apparue que vers 1997-1998, lorsque la Commission a commencé de recourir de manière accrue à la gestion par comités – ou comitologie – et aux méthodes de la nouvelle gestion publique.

Au-delà des réformes institutionnelles, nous avons observé que le savoir-faire acquis en termes d'appels d'offre, de programmation, gestion et évaluation de projets a été réinvesti dans des activités de coopération aux procédures similaires, soit dans le contexte d'élargissements successifs – Roumanie, Bulgarie, Croatie, Turquie – soit dans un contexte de voisinage et d'aide au développement. De cette manière, l'européanisation des acteurs nationaux a permis leur internationalisation grâce à l'extension des compétences de la Commission et à l'ouverture de nouveaux marchés du conseil. Cependant, les procédures européennes ont tendance à entretenir les différences nationales et à encourager leur diffusion à l'étranger. La coopération sur des projets communs, reste davantage l'exception que la règle.

## Notes

1. Cf., Martin Holland, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002.

2. L'abréviation PECO désigne ici : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Roumanie. NÉI signifie Nouveaux États Indépendants.



3. Sur la coopération allemande à l'Est : François Bafail (Éd.), *Les Stratégies allemandes en Europe centrale et orientale. Une géopolitique des investissements directs*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Patricia Davis, Peter Dombrowski, « Appetite of the Wolf : German Foreign Assistance for Central and Eastern Europe », *German Politics*, 6 (1), avr. 1997, pp. 1-22 ; Elsa Tulmets, *La Conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, thèse de doctorat en science politique à Sciences Po Paris / Freie Universität Berlin, dir. Anne-Marie Le Gloannec / Thomas Risse, 28 septembre 2005.
4. Cf., Robin Hagelberg, « L'Allemagne, la France et le processus d'élargissement de l'Union européenne », *L'Europe en formation*, (3-4), 2002, pp. 65-94 ; Rachel Folz, Simon Musekamp, Siegfried Schieder, « Solidarität durch Inklusion: Frankreich und Deutschland in der europäischen Entwicklungspolitik gegenüber den AKP-Staaten », in: Raphael Lutz, Herbert Uerlings (Eds.), *Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike*, Frankfurt a.M., 2008, pp. 521-548.
5. Au cours des années quatre-vingt-dix et surtout deux mille, face à l'impact contre-productif des privatisations massives, la Banque mondiale et l'OCDE/programme SIGMA ont produit des travaux sur les capacités institutionnelles de mettre en œuvre les réformes. Les *Millennium development goals* ont été adoptés en 2000 par les Nations Unies.
6. Cf., Rainer Eising, « Européisation und Integration. Konzepte in der EU-Forschung », in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Eds.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske+Budrich, 2003, pp. 387-416.
7. Cf., Matthias Ecker-Ehrhardt, « Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU-Osterweiterung », *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 9 (2), 2002, pp. 209-252.
8. Florence Deloche-Gaudez, « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *Les Études du CERI*, (46), oct. 1998. Cf., aussi : Robin Hagelberg, *op. cit.*
9. Cf., Karen Smith, « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations », *European Foreign Affairs Review*, (3), 1998, pp. 253-274.
10. B. Jobert et P. Muller définissent le référentiel global comme « un espace de sens qui donne à voir le monde ». Il s'agit d'une « image sociale de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles », Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987, p. 65.
11. Les cadres d'action permettent la traduction des cadres cognitifs et des référentiels sectoriels par des mesures concrètes de politique publique. Donald Schön A., Martin Rein, *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994, p. 42.
12. Commission européenne, *Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final, Luxembourg, Bulletin de l'UE, 1997.

13. Cf., Elsa Tulmets, « La coopération allemande en Europe centrale et orientale... », *op. cit.* ; « La coopération allemande face à l'élargissement de l'Union européenne : de Transform à PHARE/Twinning », *Allemagne d'aujourd'hui*, (166), oct-déc. 2003, pp. 68-94.
14. Bundeskabinett, *Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der GUS*, Kabinettsbeschluss, 18 mars 1992.
15. Elisabeth Guigou, « Les réponses françaises aux besoins des pays d'Europe centrale et orientale », *Revue politique et parlementaire*, 93 (956), 1991, pp. 8-11.
16. Alors que l'aide publique allemande aux pays de la partie II (classification OCDE qui inclut les PECO et NEI) s'élevait au chiffre record de 4 514 millions de dollars en 1995, elle atteignait seulement 660 millions en 1997. La même tendance est observée pour la France, dont l'aide publique représentait 770 millions de dollars en 1995 contre 308 millions en 1997. BMZ, *Journalisten Handbuch Entwicklungspolitik*, Berlin, BMZ, 2000.
17. 1,5 milliard d'euros pour PHARE (capacités institutionnelles), 1 milliard pour ISPA (environnement et transports) et 520 millions pour SAPARD (agriculture).
18. *BMWi, Fünf Jahre Transform. Beratung für Mittel- und Osteuropa, Bilanz und Ausblick*, Bonn, BMWi-KfW, juin 1998; entretiens *BMWi*, BMZ, BMF, 2000, 2001.
19. Guigou, « Les réponses françaises... », *op. cit.*. Cf., Marie-Christine Kessler, « La coopération administrative et ses problèmes : réflexions à partir de l'expérience française », *Revue internationale des sciences administratives*, 59 (2), juin 1993, pp. 245-270.
20. La Commission a créé des comités de gestion des programmes PHARE, puis à partir de 1998, ISPA et SAPARD.
21. Pour plus de détails, cf., Elsa Tulmets, « The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy : Analysing the Impact of the PHARE/Twinning Instrument », *European Political Economy Review*, 3 (1), 2005. [www.eper.org](http://www.eper.org).
22. Pour plus de détails : « Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003.
23. Cf., la contribution de Dorota Dakowska dans cet ouvrage.
24. Entretiens à Bonn, Berlin et Francfort, 2000-2001.
25. Il s'agit en allemand de la *Stiftung*, le *Verein* (e.V.) et la *gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (gGmbH).
26. Entretiens à la SEQUA, Bonn, novembre 2002.
27. Cf., la contribution de Thomas Fischer dans cet ouvrage.
28. Cf., Dorota Dakowska, *Entre Politique et société. La Fondation France-Pologne et les fondations politiques allemandes dans le processus de transitions en Pologne (1989-1999)*, Mémoire de DEA, IEP Paris, 1999.

29. Entretien à *Arpège*, Paris, 31 mars 2003.
30. Entretien à l'*Adetef*, avril 2003. Citation : Adetef, « La coopération technique internationale avec les PECO », *op. cit.*, 2002, p. 6.
31. Entretien au ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, juin 2008.
32. TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange Office*) a été créé en 1995 pour fournir une assistance ponctuelle sur la reprise de l'acquis.
33. Cf., Petr Kratochvíl (Ed.), *The EU and Its Neighbourhood: Policies, Problems, Priorities*, Institute of International Relations, Prague, 2006 ; Laure Delcour, Elsa Tulmets (Eds.), *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Nomos, Baden-Baden, 2008.
34. Entretiens à la Commission européenne et au Secrétariat du Conseil, Bruxelles, octobre 2008.
35. C'est le cas des organisations des nouveaux États membres de l'UE.
36. Cf., Petr Kratochvíl, Elsa Tulmets, *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden, Nomos, 2010.



## **Partie II**

**Des dispositifs transnationalisés.  
Une européanisation sans convergence**



## **La Méditerranée Un nouveau territoire d'action publique pour la France**

**Claire Visier**

La coopération internationale, notamment dans le domaine culturel, a longtemps été considérée comme un des piliers de la politique étrangère de la France<sup>1</sup>. Elle se situe au fondement de la relation que la France a tissée avec ses ex-colonies. À la fin des années quatre-vingt, ce secteur a été confronté à un double défi. D'une part, de plus en plus d'associations et de collectivités locales françaises ont tenté de déployer une coopération décentralisée, multilatérale voire transnationale. D'autre part, l'Europe communautaire a renforcé sa politique en direction des pays du pourtour méditerranéen.

Les actions combinées des acteurs non gouvernementaux et de l'UE ont eu un impact majeur quant à la définition de la Méditerranée comme nouveau territoire d'action publique. La construction de cet espace met en valeur les relations transnationales et régionales. L'émergence de ce nouveau « *champ des possibles et du dicible dans une société donnée* »<sup>2</sup> n'entraîne pas pour autant une complète transformation du secteur de la coopération. Notre contribution insistera sur la forte capacité des institutions françaises à se réappropriier les changements liés à la montée en puissance des acteurs infra et supra nationaux.

## I. La construction de la Méditerranée

Dans les années quatre-vingt-dix, les colloques et les débats sur les relations en Méditerranée se sont multipliés. De plus en plus d'actions de coopération, communautaires, non gouvernementales, décentralisées, voire étatiques ont été baptisées *méditerranéennes*. La Méditerranée est apparue comme nouveau territoire d'action publique.

*« Le territoire n'est pas une donnée matérielle pré-construite, un problème "traité" par le politique, mais plutôt une dynamique relationnelle de construction des rapports politiques »<sup>3</sup>.*

L'Union européenne et les acteurs non étatiques ont joué un rôle majeur dans la promotion de ce nouveau territoire, se renforçant mutuellement par un processus de légitimation réciproque<sup>4</sup>. Construite par les institutions communautaires et les acteurs non gouvernementaux, la Méditerranée apparaît alors comme la matrice de « *nouvelles croyances partagées qui fournissent la principale "colle" du politique* »<sup>5</sup>.

### 1. Un enjeu identitaire pour les acteurs émergents

Selon des modalités très différentes, l'UE et les acteurs non étatiques entendent faire reconnaître leurs compétences dans le domaine des relations extérieures et de la coopération. La construction de la Méditerranée en nouveau territoire permet à des acteurs jusque-là marginaux ou nouveaux venus dans les relations internationales de promouvoir une identité spécifique.

**L'Europe et la Méditerranée.** L'Europe communautaire a ébauché très tôt une vision de son flanc sud et sud-est en termes de *Méditerranée*. L'idée « *d'approche méditerranéenne globale et équilibrée* » date des années soixante<sup>6</sup>. Jusque-là, la CEE avait conclu une série d'accords avec des États du pourtour méditerranéen dans une optique exclusivement bilatérale<sup>7</sup>. À cette



époque, la pression croissante des États-Unis dans la région et le contexte géopolitique régional ont conduit les Européens à réfléchir à une nouvelle politique. Celle-ci devait s'appuyer sur une conception englobant tous les pays méditerranéens avec lesquels la CEE avait conclu ou était sur le point de conclure un accord.

Or, le Maghreb d'alors n'a pas de réalité autre que géographique car les États ne parviennent pas à dépasser leurs différends pour se constituer comme un interlocuteur fiable et cohérent. De plus, les rivalités historiques de certains pays européens quant aux relations avec cette zone demeurent vivaces. Enfin, l'Europe communautaire ne souhaite pas isoler Israël, considéré comme un État clé. La *Méditerranée* permet d'englober les pays arabes, Israël ainsi que des pays comme l'Espagne<sup>8</sup>. Les disparités économiques entre les différentes entités de la région restent toutefois prononcées et remettent en cause une politique globale.

L'idée d'une région *Méditerranée* revient en force dans les années quatre-vingt-dix. Alors que l'UE se dote d'une politique étrangère, les bouleversements géopolitiques mondiaux – la guerre du Golfe et surtout la guerre en Yougoslavie – renforcent les préoccupations stratégiques et sécuritaires des Européens. L'espace méditerranéen est alors de plus en plus présenté comme une série de défis liés aux disparités économiques et aux déséquilibres commerciaux des pays périphériques de l'UE. Y sont ajoutés les défis démographique et migratoire ainsi que la sécurité aux frontières et à l'intérieur de l'espace européen. Les aspects religieux gagnent en acuité, tout comme les thèmes de l'environnement et l'écologie.

L'UE prône alors une réponse globale à ces questions en promouvant le modèle régional dont elle se veut l'archétype. Elle reprend le discours développé par les instances internationales sur la régionalisation comme objectif intermédiaire dans le processus d'intégration<sup>9</sup>. Face aux conflits que connaît la zone méditerranéenne, la régionalisation apparaît comme un moyen de stabilisation.

Les évolutions au Proche-Orient, et notamment l'engagement du processus de paix israélo-palestinien, offrent un contexte favorable à une approche globale. Les 27 et 28 novembre 1995, à Barcelone, 27 ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne et de douze « *pays tiers méditerranéens* »<sup>10</sup> acceptent de s'asseoir à la même table pour une *Conférence euro-méditerranéenne* qui lance le *Partenariat euro-méditerranéen*. Hormis la Convention de Barcelone de 1976 sur la protection de l'environnement, le *Partenariat* constitue le premier cadre formel et institutionnel de négociations et de coopération multilatérale en Méditerranée. Il entend renforcer la politique méditerranéenne déjà existante en élargissant les domaines d'intervention. L'enveloppe budgétaire consacrée aux pays méditerranéens au titre du *Partenariat* se voit donc tripler<sup>11</sup>.

**Les acteurs non étatiques français et la Méditerranée.** En France, les années quatre-vingt-dix ont vu la multiplication des actions de coopération menées par des collectivités territoriales et des acteurs associatifs. D'une part, la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée est monopolisée par l'action de l'État. D'autre part, la référence méditerranéenne s'avère constitutive d'une identité que les acteurs non étatiques tentent de construire. La *Méditerranée* est pensée comme un territoire identitaire alternatif aux relations interétatiques classiques. Elle est définie comme un espace aux frontières floues, qui englobe le Nord et le Sud dans un espace homogène, en référence à une histoire et une culture *méditerranéenne* présumées communes. Le discours méditerranéen se veut un contre-modèle face à l'idéologie dominante du *choc des civilisations*. En référence à cette identité, les acteurs non gouvernementaux et décentralisés entendent se constituer comme intervenants légitimes<sup>12</sup>.

La *Méditerranée* devient une référence autour de laquelle les acteurs émergents de la coopération vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions, et définir leurs propositions d'action<sup>13</sup>.

## 2. Une légitimation réciproque

L'identité que les acteurs non gouvernementaux et communautaires construisent à travers la référence réitérée au territoire méditerranéen induit une légitimation réciproque de leurs activités. Depuis la fin des années quatre-vingt, et avant même le lancement du *Partenariat*, la politique européenne en direction des pays méditerranéens a contribué au renforcement des actions portées par des acteurs non gouvernementaux et décentralisés. En contrepartie, l'action des ONG donne de la chair au projet communautaire.

**La politique européenne comme ressource.** La *Politique méditerranéenne renouvelée*, mise en œuvre en 1990 – avant d'être remplacée par le *Partenariat euro-méditerranéen* – avait innové, en mettant en place les Programmes Med pour favoriser l'éclosion de réseaux décentralisés euro-méditerranéens. Tout d'abord spécialisés dans les domaines de la coopération universitaire, urbaine et en matière d'investissements, ils ont été élargis aux secteurs des médias, de la technologie et des migrations. En dépit de la relative faiblesse du budget engagé, ces programmes ont bénéficié d'un certain impact. Grâce aux financements européens, certains acteurs de la coopération Nord/Sud se sont intéressés plus spécifiquement à la Méditerranée. Les fonds accordés ont permis la constitution de réseaux transnationaux<sup>14</sup>.

Mais la Déclaration de Barcelone, qui lance le *Partenariat*, va plus loin. Outre les deux corbeilles économique et politique, la troisième est consacrée au « *partenariat dans les domaines social, culturel et humain : développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles* »<sup>15</sup>.

La première concrétisation du *Partenariat* a été l'organisation du Forum Civil Euromed au lendemain de la conférence interministérielle de Barcelone, et dans les mêmes locaux. Co-financé par la Commission européenne, la *Generalitat* de Catalogne et l'*Institut Català de la Mediterrània*, ce premier Forum a réuni 1243 participants de la société civile originaires de 38

pays européens ou méditerranéens. Les acteurs non étatiques devaient contribuer à la définition d'un agenda européen relatif à la société civile. Chaque conférence interministérielle du *Partenariat* sera ensuite accompagnée de l'organisation d'un *Forum Civil*.

**Une caution au *Partenariat euro-méditerranéen*.** Les acteurs non étatiques ont cautionné à plusieurs titres le *Partenariat*. Tout d'abord, la société civile est considérée comme une double garantie démocratique. En proie à la critique récurrente de son déficit démocratique, la Commission européenne entend légitimer son action en mettant en avant la participation des acteurs non étatiques<sup>16</sup>. De même, face aux gouvernements autoritaires de nombreux pays méditerranéens, la prise en compte de ces sociétés – dont le caractère démocratique est d'emblée postulé – est censée renforcer la légitimité de l'action extérieure de l'UE et faciliter la démocratisation. L'aide à la constitution de réseaux transnationaux d'acteurs non étatiques est présentée comme la base d'une *société civile méditerranéenne*, ferment d'une structuration régionale. Enfin, les institutions communautaires considèrent les acteurs non gouvernementaux et décentralisés comme des réservoirs d'expertise, des laboratoires de nouvelles formes d'action de coopération, de précieux opérateurs et démultiplicateurs de l'action européenne.

**La mise en cohérence des actions.** La rencontre des actions de l'UE et des acteurs infranationaux à travers la promotion de la Méditerranée comme nouveau territoire de l'action publique n'est pas le fruit du hasard mais plutôt d'un travail volontaire de « *construction de la réalité sur laquelle on veut intervenir* »<sup>17</sup>. Nous avons montré ailleurs le rôle majeur joué par des individus adossant la figure d'*intellectuel savant* dans ce processus<sup>18</sup>. Face à une Méditerranée aujourd'hui perçue comme espace de rupture et de conflit potentiel, ces experts reprennent le discours de la *Méditerranée* comme territoire de défis et contribuent ainsi à sa pérennisation. Ils effectuent une relecture historique et mythologique syncrétique du territoire pour promouvoir une *culture*

*méditerranéenne*. Ils mettent en avant les capacités et le potentiel d'une « Méditerranée créatrice »<sup>19</sup>, fédératrice et vecteur de paix.

Ces experts multipositionnés ont pu s'imposer comme producteurs de sens et contribuer à la mise en cohérence de l'action communautaire et infranationale. Alors qu'ils ont joué un rôle important dans l'instruction du dossier méditerranéen au niveau européen, on les retrouve à l'échelon infra-national. Ils y occupent la place de responsables, adhérents ou proches des structures non gouvernementales qui reprennent et diffusent leur discours. De nombreux concepts ont été forgés pour rendre compte de la participation de ce type d'individus à la production de cohérence globale : *marginiaux sécants, médiateurs, passeurs*.

*« Quel que soit le terme, l'idée reste la même : des acteurs traversent les espaces sociaux et assurent par cette position sécante, la circulation, et au résultat le partage, des idées et des pratiques d'un réseau ou d'un secteur à un autre »<sup>20</sup>.*

Il s'agit maintenant de repérer les effets de l'émergence de cette nouvelle référence – et de nouveaux acteurs – dans un secteur traditionnellement monopolisé par les États. À partir de l'exemple français, on tentera de montrer comment l'État, par la force de son dispositif institutionnel, parvient à préserver un *style national* de politique publique.

## **II. La Méditerranée réappropriée par la France**

La position de l'État français vis-à-vis de la coopération en Méditerranée apparaît ambiguë. En effet, largement en faveur du *Partenariat euro-méditerranéen*, il a essayé de contenir et d'encadrer les acteurs émergents de la coopération décentralisée et non gouvernementale.

## 1. Des positionnements ambigus

Très tôt, la France a intégré l'idée de *territoire méditerranéen*, mais en accordant une priorité aux projets susceptibles de laisser aux pouvoirs publics la plus grande marge de manœuvre et d'influence.

**La France et sa Méditerranée.** La France a en premier lieu cherché à valoriser la Méditerranée occidentale, limitée aux pays du Maghreb et aux pays latins de l'Europe communautaire. Pour ce faire, elle pouvait se prévaloir d'un fort ascendant sur cette région en dépit d'une concurrence potentielle de l'Italie et de l'Espagne.

À la fin des années quatre-vingt, le gouvernement français a tenté, en vain, de développer des initiatives de dialogue en Méditerranée occidentale. Le processus de négociations para-diplomatiques baptisé *Forum méditerranéen*, lancé en 1988, s'est rapidement enlisé en raison des réticences tant espagnoles qu'algériennes face au rôle prépondérant que la France entendait jouer. Début 1990, la France a repris l'initiative avec la conférence dite 4+5, mais la mobilisation internationale contre la Libye a eu raison de ce projet<sup>21</sup>. Les responsables français ont en revanche émis des réserves sur la proposition avancée en septembre 1990 par l'Italie et l'Espagne d'instaurer une *Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée*.

La fin de l'ordre bipolaire, le ralliement de la France à la coalition anti-irakienne pendant la guerre du Golfe ou encore la radicalisation de la mobilisation islamiste en Algérie constituent autant d'éléments qui ont favorisé une orientation de la France vers la Méditerranée. L'unification allemande et son rôle moteur dans l'ouverture de l'UE aux pays de l'Europe centrale et orientale ont d'autant plus incité la France à promouvoir un rééquilibrage de l'UE au Sud. Elle s'est alors faite l'ardent défenseur du *Partenariat euro-méditerranéen*, sans jamais toutefois s'en contenter. En effet, « *la référence méditerranéenne prive [la France] de l'attestation de sa particularité et conduit à relativiser son rôle et à banaliser sa relation avec les pays arabes* »<sup>22</sup>. C'est dans ce con-

texte que Jacques Chirac a décidé, en 1996, de restaurer la politique arabe de la France.

Dernier avatar de la politique méditerranéenne de la France, Nicolas Sarkozy a lancé, en 2007, son idée d'*Union méditerranéenne*. L'ambition de départ de cette initiative consistait à rassembler les seuls pays méditerranéens riverains et à s'émanciper ainsi de la coopération euro-méditerranéenne. Cette proposition a toutefois été rapidement amendée à la suite des critiques de la Commission européenne, de l'Allemagne et de l'Espagne et rebaptisée *Union pour la Méditerranée*. Ces différentes initiatives mettent en lumière les difficultés de la France à se projeter dans un cadre multilatéral.

### **Une valorisation de la référence méditerranéenne.**

L'administration française n'est pas restée imperméable aux experts *intellectuels-savants*. Ainsi, en 1990, a été mis en place, au sein de la DATAR, un groupe de prospective sur *l'avenir du bassin méditerranéen*. Le Centre d'Analyse et de Prévision du MAE s'est également ouvert aux experts, de même que différentes administrations<sup>23</sup>. Par exemple, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, le département des Affaires internationales du ministère français de la Culture a organisé, quelques mois avant le lancement du *Partenariat*, une rencontre *Culture en Méditerranée* sur la dimension culturelle du *Partenariat*.

Sur la scène internationale, les réseaux d'*intellectuels-savants* ont pu compter sur des appuis institutionnels français pour être relayés au niveau européen. La France a également valorisé la référence méditerranéenne dans des forums de politiques publiques ou au travers d'une dimension para-diplomatique<sup>24</sup>. Conçu comme une enceinte faiblement institutionnalisée, le *Forum méditerranéen* a évolué vers un registre discursif identitaire axé sur la construction d'un nouveau territoire d'action publique multilatérale.

Toutefois, la référence *méditerranéenne* n'est jamais devenue le référentiel sectoriel du MAE. D'un point de vue administratif, la France s'est bornée à nommer un ambassadeur en

charge de la Méditerranée pour suivre le *Partenariat euro-méditerranéen* et coordonner la politique méditerranéenne de la France. Le découpage géographique du MAE entre Maghreb et Machrek n'a toutefois pas été remis en cause.

En acceptant le nouveau territoire d'action publique et en assurant sa promotion au niveau européen, le ministère entend éviter de se faire concurrencer. Il ne s'agit pas pour autant d'un bouleversement de l'orientation de la politique nationale.

## **2. La mise à profit de l'action non étatique**

Sans remettre en cause ses mécanismes traditionnels de fonctionnement, le MAE a trouvé les moyens de participer aux nouvelles structures de coopération instaurée par le *Partenariat* et de mettre à profit l'action des acteurs non gouvernementaux.

### **Le recyclage des mécanismes classiques de concertation.**

Dans les années quatre-vingt, les relations entre les pouvoirs publics français et les acteurs non étatiques de la coopération se sont progressivement institutionnalisées. Les responsables étatiques n'ont eu de cesse de promouvoir la concertation, afin de maximiser la connaissance des ONG et de développer des circuits d'information. En 1983, le MAE et celui de la Coopération et du Développement ont créé la COCODEV (Commission Coopération Développement) qui rassemble de façon paritaire les collectifs d'ONG et les pouvoirs publics<sup>25</sup>. Au fur et à mesure que les organisations non gouvernementales se sont regroupées en collectif, la COCODEV a pu progressivement s'imposer comme un interlocuteur incontournable.

Dans les années quatre-vingt-dix, la concertation institutionnalisée entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux fonctionne pleinement dans le champ de la solidarité internationale. Cependant, elle ne s'articule pas autour des thématiques euro-méditerranéennes. En effet, les organisations présentes dans les structures de concertation n'incluent qu'à la marge les ONG spécialisées dans ce type de problématiques. Récemment constituées, ces dernières n'ont pas entamé un



processus de regroupement pour s'imposer comme interlocuteur des pouvoirs publics français et participer à un « *arrangement institutionnalisé* »<sup>26</sup>.

De ce fait, on pourrait supposer que le MAE se trouve en partie dépourvu de moyens d'action pour intervenir sur le nouveau territoire défini par le *Partenariat*. L'analyse détaillée de l'organisation du *Forum Civil*, qui s'est tenu à Marseille du 10 au 12 novembre 2000, et, plus spécifiquement, du collège des ONG, met pourtant en lumière l'importance du rôle joué par ce ministère. En faisant fonctionner le mécanisme institutionnel de coordination, il est parvenu à encadrer fortement le *Forum civil* des ONG. Grâce à sa capacité institutionnelle, l'acteur étatique français a pu se repositionner dans un secteur qui lui échappait *a priori*. Par-là même, il a orienté la coopération en Méditerranée vers « *une dépendance du sentier* »<sup>27</sup>.

**Des *Forums civils* encadrés.** Jusqu'en 2005, les *Forums civils* se sont tenus en parallèle des conférences intergouvernementales du *Partenariat euro-méditerranéen*<sup>28</sup>. L'État – ou parfois les régions – du pays hôte, ainsi que la Commission européenne, les finançaient directement. Mais alors qu'il s'agissait de manifestations représentant la *société civile* et organisées par les instances émanant de celle-ci, on retrouvait clairement lors de chaque édition du *Forum* un style national d'action publique<sup>29</sup>. Leur préparation et leur mise en œuvre dépendaient des liens établis dans chacun des espaces nationaux entre le centre politique et les acteurs non gouvernementaux.

Ainsi, le premier *Forum*, qui s'est tenu à Barcelone, a été pris en charge par l'*Institut Català de la Mediterrània*, organisme proche du pouvoir catalan, dédié à la valorisation de la coopération en Méditerranée. Le *Forum civil* de Stuttgart d'avril 1999, a été initié par les fondations allemandes, des organisations proches des différents partis politiques, très actives dans le domaine de la coopération internationale et pratiquant une sorte de diplomatie parallèle<sup>30</sup>. Dans le cas du *Forum* de Marseille, le ministère des Affaires étrangères a été soutenu par le président Chirac qui entendait faire de la rencontre intergou-

vernementale et du *Forum civil* un moment fort de la présidence française de l'Union.

Dès l'édition précédente de Stuttgart, le MAE avait lancé une concertation avec des ONG françaises *via* la COCODEV. À l'issue d'une première grande réunion avec les ONG, un processus a été mis en œuvre pour définir les différentes thématiques du *Forum civil* ONG et les têtes de réseaux chargées de les animer. À son terme, six thématiques et six réseaux d'ONG ont été sélectionnés, avant que « *la porte ne soit fermée* »<sup>31</sup>. La présidence du collectif des six têtes de réseaux a été confiée à Hubert Prévôt, sous l'égide de *Coordination SUD* – dont il est le président – et de la *Plate-forme française des ONG auprès de l'Union européenne*.

Cet ensemble paraît pour le moins hétéroclite. Il fait cohabiter des organisations particulièrement actives dans les relations euro-méditerranéennes et d'autres ONG ou collectifs peu orientés vers la thématique euro-méditerranéenne. Le Réseau Méditerranéen des Droits de l'Homme, la Fondation René Seydoux et le Forum des Citoyens de la Méditerranée ont été spécifiquement créés autour des questions méditerranéennes. Le premier est un regroupement de structures, tandis que les deux autres peuvent être qualifiés d'organisations non représentatives qui comptent en leur sein des *intellectuels-experts* ayant joué un rôle important dans la formulation de l'idée méditerranéenne, tel Paul Balta. *Enda Tiers-Monde*, créée en 1972, ne se spécialise pas particulièrement sur les questions euro-méditerranéennes. En revanche, la délégation *Enda Europe*, en collaboration avec l'équipe d'*Enda Maghreb*, s'est investie, à partir de 1995, dans le champ de la coopération euro-méditerranéenne.

Au moment de l'organisation de l'événement, le CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement) et le CNAJEP (Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesses et d'Education Populaire) développent des programmes dans certains pays méditerranéens sans être directement orientés vers la problématique euro-méditerranéenne.

Quoi qu'il en soit, ces organisations sont bien connues du MAE car elles participent déjà au processus de concertation entre les pouvoirs publics et les ONG. La *Coordination SUD* et la *Plate-forme française des ONG de l'Union européenne* représentent ainsi des produits de l'institutionnalisation de la concertation. Les pouvoirs publics ont largement encouragé cette constitution de collectifs. Il s'agissait de s'assurer une cohérence d'approches et de n'avoir à considérer qu'un minimum d'interlocuteurs<sup>32</sup>. Le mouvement a suivi son cours de manière relativement chaotique, pour aboutir à une coordination assez lâche : SUD (Solidarité, Urgence et Développement). Les financements européens ont également encouragé un rassemblement autour d'une *Plate forme française des ONG de l'Union européenne* gérée par la *Coordination SUD*<sup>33</sup>.

Aux côtés de réseaux représentatifs et d'organisations décrétées comme incontournables, le ministère français des Affaires étrangères a fait prévaloir des acteurs classiques et connus de la concertation. Ces organisations apportaient une garantie de confiance et une caution d'efficacité pour monter un *Forum*, dont le budget représentait 4,8 millions de Francs. Le *Forum* s'est traduit par une dilution de la variable *méditerranéenne* avec l'imposition de thèmes plus classiques de la coopération française.

Ce type d'organisation a également rendu confuse la spécificité du positionnement des ONG. En effet, on passe d'un échange d'informations et de points de vue, ou de la mise en place d'instruments communs de gestion à une position commune, concertée, sur une question internationale. Cette dernière est finalement perçue comme nationale, ce qui pose certaines difficultés. Une des ONG organisatrices nous a fait part du malaise ressenti par diverses associations à l'égard d'un document commun aux ONG et au MAE, établi au moment de la préparation de la Conférence de Stuttgart, à la suite d'une réunion de concertation :

*« Nous étions d'accord pour le document commun, mais nous ne savions plus ce qui émanait de nous – les ONG – et ce*

*qui relevait de l'État, c'était "la position française". C'était une sorte de stratégie du ministère pour se positionner plus que pour faire ressortir la spécificité de la société civile »<sup>34</sup>.*

Or, il apparaît clairement que sur certains thèmes – la libre circulation des personnes par exemple – les options diffèrent.

**Les effets de la co-gestion.** La co-gestion évoquée induit une euphémisation du positionnement des ONG, fortement critiquée. ATTAC a organisé un contre-sommet à Marseille. La raison d'être du *Forum* et son rôle dans le *Partenariat* apparaît de plus en plus ambiguë. Lors du premier *Forum civil* de Barcelone s'était tenu un sommet alternatif. Les deux manifestations se sont par la suite unifiées au sein du *Forum* dont la tonalité était critique à l'égard du *Partenariat*. En s'associant à la Commission européenne et aux États pour préparer le *Forum*, les organisations non gouvernementales encourent ainsi le risque de se voir confrontées aux réserves de certaines de leurs homologues méditerranéennes.

Au moment de la préparation de la réunion de Marseille, certaines ONG palestiniennes et arabes ont menacé de boycotter le *Forum*, considéré comme trop aligné sur les positions des États. En outre, les organisateurs se sont sentis abandonnés, voire instrumentalisés par le MAE.

**De l'encadrement à l'étroite association.** Conscientes de la faible marge de manœuvre du *Forum civil*, les organisations non gouvernementales, ont travaillé à la constitution d'une structure autonome. Cette dernière devait être en mesure d'assurer une cohérence dans l'organisation des *Forums* et d'encourager des initiatives civiles. Il a cependant fallu attendre 2005 pour que se constitue la *Plate-forme non gouvernementale EuroMed*. Association de droit français, celle-ci est financée par la Commission européenne mais aussi, plus paradoxalement, par la France qui a largement tenu à être le pays hôte de l'organisation.

La constitution de la *Plate-forme* crée les conditions d'une autonomisation envers le MAE, ce qui n'empêche pas la persistance d'une forte proximité avec la diplomatie française. L'État français ne se prive pas de tirer profit d'une para-diplomatie. Ainsi, au titre du troisième volet du *Partenariat*, la deuxième conférence de Barcelone de 2005 a initié – sous l'impulsion de Jacques Chirac – un *Atelier culturel Europe-Méditerranée-Golfe*. Réalisé en partenariat privilégié avec la *Plate-forme non-gouvernementale* ainsi que la fondation *Anna Lindh*, l'*Atelier culturel* est présenté sous l'aspect de sa dominante non gouvernementale. Or, la première conférence se réunit en 2006 à Paris, sous la présidence de Jacques Chirac. Par la suite, le processus initié a été intégré aux dossiers suivis par le MAE.

L'apparition de la *Méditerranée* comme nouveau territoire de l'action publique n'a pas bouleversé en profondeur le secteur de la coopération entre le nord et le sud de la Méditerranée. La référence à un territoire non national a permis le renforcement d'acteurs émergents dans les relations internationales. Ce faisant, le processus a mis en valeur un certain nombre d'articulations entre les niveaux nationaux, infranationaux et supranationaux. Le plan national demeure toutefois prédominant, dans la mesure où il offre aux acteurs non gouvernementaux des mécanismes institutionnels leur permettant d'accéder à l'espace international.

## Notes

1. Albert Salon, *L'Action culturelle de la France dans le monde : analyse critique*, thèse pour le doctorat d'État ès Lettres, Paris I Panthéon-Sorbonne, 1981, IV tomes. 2015 p.
2. Pierre Muller, Yves Surel, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 48.

3. Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot, Evelyne Ritaine (Éds.), *Le Territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.
4. Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2004.
5. Paul Sabatier, « Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change », *Knowledge*, 8 (4), 1987, p. 661.
6. L'expression est pour la première fois utilisée lors du sommet des chefs d'État et de gouvernements réunis à Paris le 1<sup>e</sup> octobre 1971.
7. La première phase de rapprochement date du début des années soixante et des accords d'association conclus avec la Grèce et la Turquie, puis des accords commerciaux avec Israël et le Liban. La seconde phase date des années 1969-1972 et la multiplication des accords commerciaux.
8. Onze pays souhaitant avoir des relations avec l'Europe communautaire ont été concernés par l'approche globale : l'Espagne, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, Chypre, Malte, l'Égypte, la Jordanie, Israël, le Liban et la Syrie.
9. Jean Coussy, « Causes économiques et imaginaires économiques de la régionalisation », *Cultures et Conflits*, (21-22), print./été 1996, pp. 347-372.
10. La liste des pays tiers méditerranéens participants a fait l'objet de nombreuses négociations. Alors que l'Algérie tenait à la participation de la Libye, celle-ci a été exclue. La Mauritanie a été retenue – en tant que membre de l'UMA (Union du Maghreb Arabe) – pour participer en qualité d'observateur, de même que la Ligue Arabe et l'UMA. Enfin, une tribune d'ambassadeurs a permis d'associer indirectement les États-Unis, la Russie – ces deux pays ayant demandé une participation directe à la conférence qui leur a été refusée – les PECO, le Saint Siège, l'Albanie, la Slovaquie et la Norvège.
11. L'enveloppe, de 4,685 Mds d'Ecus pour la période 1995-1999, reste toutefois nettement inférieure à l'aide communautaire prévue pour d'autres zones géographiques. Elle atteint 70% de celle attribuée aux PECO pour tant deux fois moins peuplés.
12. Claire Visier, *L'État et la coopération, la fin d'un monopole. L'action culturelle française vers les pays du Maghreb*, Paris, L'Harmattan, 2003.
13. Pierre Muller, *Les Politiques publiques*, [1990], Paris, PUF, 2003.
14. Par exemple, la ville de Marseille a monté un réseau pour la réhabilitation urbaine en partenariat avec Lisbonne, Anderlecht, Oran, Rabat, Sousse et Tripoli (Liban).
15. « Déclaration de Barcelone et programme de travail », *Bulletin de l'Union européenne*, (11), nov. 1995.
16. Cf., Julien Weisbein, *Construire la citoyenneté européenne : les mobilisations associatives autour de l'intégration communautaire*, Thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Pascal Perrineau, IEP Paris, 2001 ; Rosa Sanchez Delgado, *Comment l'Europe construit la société civile : les associations d'intérêt général face à l'Europe*, Paris, Dalloz, 2007.

17. Muller, *Les Politiques publiques*, *op. cit.*
18. Ces individus mènent tous une activité de réflexion et s'engagent publiquement dans des débats de société. Ils ont tous écrit sur la Méditerranée. La plupart d'entre eux sont – ou ont été – à un moment donné de leur carrière assimilés à des savants, c'est-à-dire à des personnes qui contribuent à l'élaboration et au progrès d'une science par leurs connaissances et leurs recherches. Cependant, leur réflexion sur l'objet méditerranéen est en général conduite sous la forme d'essais. Citons, parmi d'autres, Paul Balta, Edgard Pisani, Thierry Fabre, Robert Bistolfi, Robert Ilbert, Sami Naïr, Bichara Khader, Agnès Chevallier, Bernard Morel.
19. Thierry Fabre, *La Méditerranée créatrice*, Narbonne, L'Aube, 1994.
20. Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 160.
21. La conférence comprenait la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal d'une part, les cinq pays du Maghreb de l'autre. Malte a ensuite rejoint les quatre pays européens.
22. Hayete Cherigui, « La politique méditerranéenne de la France : un instrument de leadership dans l'espace régional », in : Henry Jean-Robert, Gérard Groc (Éds.), *Politiques méditerranéennes, entre logiques étatiques et espace civil*, Karthala, 2000, pp. 143-176.
23. Cf., la contribution de Lucile Desmoulins dans cet ouvrage.
24. Bruno Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in : Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (Éds.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 13-24.
25. Guillaume Devin, « Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement », *Pouvoirs*, (88), janv. 1999, pp. 65-78. Commissariat Général au Plan, *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, Paris, La documentation française, 2002.
26. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 46 (4), août 1996, pp. 580-623.
27. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? : Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press, 1994.
28. Après Barcelone, les conférences se sont tenues à la Valette et à Naples en 1997, à Stuttgart en 1999, à Marseille en 2000, à Bruxelles en 2001, à Valence en 2002, à Naples et Chania en 2003. En 2005, le *Forum civil* s'est tenu de façon indépendante à Luxembourg, puis en 2006 à Marrakech et en 2008 à Marseille.
29. Sur le *modèle français* de politiques publiques, cf., par exemple, Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 42 (2), avril 1992, pp. 275-297.
30. Cf., la contribution de Dorota Dakowska dans cet ouvrage.

31. Fondation René Seydoux, entretien, septembre 2002.
32. Jean-Pierre Cot, *À l'épreuve du pouvoir*, Paris, Seuil, 1984.
33. Devin, *op. cit.*
34. Entretien, avec un des membres du comité d'organisation du *Forum civil* de Marseille, sept. 2002.



## Les fondations politiques allemandes Acteurs de la politique étrangère

Dorota Dakowska

L'implication croissante des acteurs non gouvernementaux dans la politique étrangère incite à repenser la définition de la diplomatie car « *les nouveaux intervenants, leurs mobilisations et leurs transactions avec les pouvoirs publics sont autant d'éléments qui témoignent [de son] renouvellement* »<sup>1</sup>. Si cette dernière est définie comme « *l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement politique international* »<sup>2</sup>, la politique étrangère ne relève plus uniquement des relations intergouvernementales. Cette évolution traduit également l'internationalisation des administrations qui sont désormais largement marquées par les évolutions dépassant le cadre étatique, notamment au niveau européen<sup>3</sup>.

Cette contribution propose d'aborder la mise en œuvre de la politique étrangère allemande en termes d'interdépendance entre acteurs étatiques et non étatiques. Ces interactions, souvent informelles, ont contribué à ronger le monopole de l'État sur la conduite de la politique étrangère. Elles ont été analysées en termes de « *diplomatie de deuxième voie* », ou encore de « *diplomatie sans diplomates* »<sup>4</sup>. Pour sa part, Brian Hocking propose l'expression de « *diplomatie catalytique* »<sup>5</sup> pour désigner l'extension des canaux de l'action diplomatique et l'intrication entre des acteurs étatiques et sociétaux.

Dans le contexte européen en particulier, les pratiques diplomatiques se complexifient en transcendant les frontières entre arènes internes et internationales, entre le bilatéral et le multilatéral. La métaphore du *passeur* entre ces frontières (*boundary-spanning*) détrône de plus en plus celle du *cerbère* (*gate-keeper*) fondée sur un contrôle des frontières étatiques et sectorielles. Le *passeur* s'appuie sur la « médiation dans et entre les espaces créés par les points d'interface entre l'État et ses environnements de plus en plus fluides »<sup>6</sup>. Cette approche décloisonnée s'avère utile pour introduire les fondations politiques allemandes, au centre de notre analyse. En effet, les modes d'action de ces organisations se fondent sur leur capacité à franchir les frontières institutionnalisées entre différents sous-secteurs de l'action publique. Leurs représentants cherchent à assurer la communication avec des interlocuteurs étrangers difficilement accessibles par les voies de la diplomatie classique<sup>7</sup>.

Cette contribution commence par situer les fondations politiques dans leur système d'action, entre le champ politique et les structures administratives, en tant qu'elles constituent des acteurs désormais traditionnels de la politique étrangère allemande. L'attention est accordée aux modes de légitimation de cette imbrication spécifique<sup>8</sup>. L'interrogation des pratiques et répertoires d'action des fondations permet de mettre en lumière les analogies et dissemblances entre les principes de la diplomatie officielle et celle menée par ces acteurs particuliers.

Enfin, il conviendra d'analyser l'impact ambigu du cadre européen sur l'agencement du dispositif des fondations ; l'élargissement de l'UE ayant favorisé l'émergence de structures multilatérales réunissant les fondations et *think tanks* proches des partis des différents pays européens. Cependant, la reconnaissance officielle de ces fondations comme acteurs légitimes des politiques communautaires se présente tel un processus long, contesté, voire inachevé.

## I. Les acteurs traditionnels de la politique étrangère

L'analyse de l'insertion des fondations politiques dans l'action publique extérieure permet d'interroger la recomposition des liens entre acteurs publics et privés. Caractéristique de la politique étrangère allemande depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la revalorisation des acteurs non étatiques s'observe dans plusieurs pays européens, y compris en France<sup>9</sup>.

En Allemagne, la politique étrangère est présentée comme une action multisectorielle, comprenant une dimension politique, économique, culturelle et sociétale<sup>10</sup>. Il est admis aujourd'hui, y compris par des praticiens, que seule une fraction de la présence internationale allemande est assurée par des représentants officiels. Parmi ces acteurs multiples, qui comprennent les chambres de commerce et d'industrie, les instituts Goethe, mais aussi des ONG confessionnelles et humanitaires, les fondations politiques trouvent leur place dans « l'anti-chambre » des relations officielles<sup>11</sup>.

### 1. Des organisations partisans atypiques

L'ancrage des fondations politiques dans l'action publique extérieure date de la fin des années cinquante. C'est à cette période qu'elles sont parvenues à faire valoir leur expertise sur les pays en développement et à obtenir le financement public de leurs activités. Le ministère des Affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*, AA) leur a alors confié la mission d'agir contre l'expansion de la menace communiste dans le Tiers-monde. Leur position dans le dispositif de l'action publique extérieure s'est renforcée avec la création du ministère pour la Coopération économique et le développement (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ) en 1961. Parallèlement, ces organisations ont bénéficié d'une dotation croissante en ressources à la suite de l'évolution de la jurisprudence relative au statut et au financement des partis politiques allemands<sup>12</sup>.

Immergées dans le contexte de démocratisation de la société allemande, ces organisations, initialement en charge des programmes de l'éducation politique des citoyens (*politische Bildung*), ont été rapidement associées à l'action publique extérieure. Leur ancrage dans le champ politique allemand a favorisé cette évolution. Les députés membres des partis représentés au *Bundestag* se sont en effet mobilisés pour l'octroi de fonds croissants aux fondations.

À ce jour, six fondations politiques existent en Allemagne. La plus ancienne, la FES (Fondation Friedrich Ebert), proche du SPD (Parti Social-Démocrate) a été créée en 1925, interdite en 1933, puis réactivée en 1946. La *KAS* (Fondation Konrad Adenauer), proche de la CDU (Union Chrétienne-Démocrate) est ainsi appelée depuis la fusion en 1964 de deux instituts – l'Académie politique Eichholz et l'Institut pour la Solidarité internationale – créés quelques années auparavant. La FNS (Fondation Friedrich Naumann), lié au FDP (Parti libéral démocrate) fonctionne depuis 1958, et la *HSS* (Fondation Hanns Seidel), proche de la CSU (Union Chrétienne-Sociale) depuis 1967. Deux autres fondations politiques ont été créées plus récemment : en 1989, la Fondation *Regenbogen* proche des Verts (*Bündnis 90/Die Grünen*), devenue ensuite la *HBS* (Fondation Heinrich Böll), et en 1999, la *RLS* (Fondation Rosa Luxemburg), associé au PDS (Parti du Socialisme Démocratique), devenu, en 2007, La Gauche – *die Linke*.

Les temporalités et contextes différenciés de leur émergence, ainsi que les profils idéologiques revendiqués par les fondations expliquent les variations de leur style d'action. Cela n'empêche cependant pas une convergence étroite de leurs structures organisationnelles et de leurs modes d'action, convergence facilitée par leur insertion dans les règles et procédures du système d'action publique. Mais, malgré leur ancrage, les fondations politiques ne peuvent pas être réduites à de simples instruments partisans. Le poids de leur tutelle ministérielle doit à cet effet être rappelé.

## 2. Une position stratégique auprès des ministères

L'analyse de la double affiliation des fondations permet d'apprécier la manière dont se construit la contrainte institutionnelle et la façon dont s'effectue l'échange de ressources entre différents types d'acteurs. Au-delà, elle nous invite à mieux cerner la marge de manœuvre dont disposent les fondations<sup>13</sup>. Le travail international de ces dernières dépend principalement de deux ministères fédéraux. Le *BMZ* représente le principal bailleur de fonds pour les activités internationales des fondations (à la hauteur de 90%). L'*Auswärtiges Amt* est informé de toute mesure entreprise par les fondations à l'étranger.

Si l'on se penche sur les lieux d'interaction directe entre les responsables des fondations et les fonctionnaires ministériels, l'expertise des fondations est sollicitée régulièrement, d'une manière plus ou moins formelle. Au *BMZ*, les fondations politiques, de même que les ONG sont associées à l'élaboration des *programmes d'action* régionaux ou sectoriels. Les représentants des fondations, notamment les experts employés au siège en Allemagne, sont régulièrement invités à participer à des réunions de travail.

À l'*Auswärtiges Amt*, les contacts avec les fondations se font le plus souvent à l'échelle des sections régionales, mais aussi auprès du bureau de coordination du travail des fondations. Les rapports envoyés périodiquement par les représentations des fondations à l'étranger constituent une source d'informations prise en compte par les diplomates. Dans la mesure où ils contiennent des appréciations politiques détaillées, ces documents sont aussi diffusés à travers les réseaux des fondations dans le champ politique central et périphérique, auprès des personnalités intéressées par les questions internationales.

En Allemagne, le mécanisme de formulation et de mise en œuvre des politiques extérieures implique une coopération étroite entre les ministères et organisations non étatiques, d'où la qualification d'« *administration corporatiste* » (*korporatistische Verwaltung*)<sup>14</sup>. Dans cette configuration, en reconnaissant certains groupes d'intérêt, l'État leur offre l'accès aux autorités pu-

bliques, ainsi que des moyens qui contribuent à leur institutionnalisation<sup>15</sup>.

Face au *BMZ*, les fondations politiques bénéficient du statut d'« *organisations privées* » (*freie Träger*), par opposition aux « *organisations de mise en œuvre* » (*Durchführungsorganisationen*)<sup>16</sup>. Les *organisations privées* bénéficient d'une autonomie importante. Elles apportent en général leurs propres ressources financières, informationnelles et leur légitimité. Dans ce partenariat fondé sur la complémentarité, les autorités étatiques reconnaissent l'autonomie de fait des *organisations privées* en échange des ressources qu'elles fournissent.

Les fondations politiques partagent leur statut particulier avec les organisations confessionnelles proches des Églises catholique et protestante. Cependant, l'autonomie de ces dernières se fonde sur l'importance de leurs ressources propres. Or, la marge de manœuvre qu'elles possèdent dans leurs relations avec le *BMZ* ne s'appuie pas sur leur autonomie financière, puisque celles-ci sont financées à 95 % par des fonds publics. Pourtant, malgré ce financement majoritairement étatique, le ministère infléchit peu le contenu de leurs projets.

## II. Les fondations en action

Pour savoir dans quelle mesure il est possible de qualifier l'action des fondations de « *diplomatie parallèle* »<sup>17</sup> ou complémentaire, il est utile de se pencher sur les « *répertoires de légitimation* »<sup>18</sup> de l'action publique analysée. La comparaison du dispositif des fondations au cadre plus large des fonctions diplomatiques permet de mieux situer cette relation fondée sur un échange étroit de ressources.

### 1. Les logiques d'inclusion dans l'action publique

En étudiant les relations entre les fondations et les ministères fédéraux, il est possible d'identifier deux manières princi-

pales de légitimer le recours aux fondations : l'usage de l'image d'ONG et celle du pluralisme.

**Aux limites de l'action étatique.** Formellement, la relation entre le gouvernement et les fondations est définie comme un *partenariat* : les organisations en question choisissent les partenaires avec lesquels elles souhaitent travailler à l'étranger. Elles élaborent elles-mêmes leur programme d'action. En contrepartie, elles s'engagent à informer les autorités allemandes de manière continue. Grâce à l'envoi de représentants et à l'accès aux élites politiques du pays d'accueil, les fondations mènent des actions que des représentants de l'État ne sont pas en mesure d'assurer. Leur flexibilité, à savoir la possibilité de mobiliser des moyens sans passer par un accord intergouvernemental, est présentée comme un atout par les fonctionnaires chargés de leur suivi.

Leur travail se centre sur ce que le jargon administratif qualifie de *formation sociale et politique* (*gesellschaftspolitische Bildung*) des élites à l'étranger. Les fonctionnaires ministériels, en accord avec les membres des fondations, définissent ainsi les publics cibles : syndicats et partis politiques<sup>19</sup>. Les fondations se sont vues confier l'exclusivité du travail avec ces groupes :

*« La réservation des champs d'action spécifiques à la coopération étatique ou non étatique nous semble, d'après les expériences menées, non pertinente. La promotion des partis politiques et des syndicats constitue toutefois une exception, dans la mesure où elle est réservée aux fondations politiques »<sup>20</sup>.*

Il apparaît ainsi que leur action se situe là où l'État ne peut intervenir, pour des raisons politiques et structurelles:

*« [...] partout où, dans les pays en voie de développement, des groupes sociaux travaillent en dehors des influences étatiques ou même lorsqu'ils se trouvent dans une opposition plus ou moins prononcée par rapport aux forces dirigeantes d'un pays, un engagement direct du gouvernement fédéral ne serait pas possible »<sup>21</sup>.*

Cette limitation officielle de l'action étatique justifie l'ancrage des fondations dans l'action publique extérieure. Matériellement, les représentants officiels ne sont pas en mesure de tisser des réseaux avec des élites diversifiées. De plus, il est considéré comme politiquement indésirable que le gouvernement fédéral s'expose au risque d'être accusé d'ingérence dans le conflit interne d'un pays. Dans ce contexte, les fondations bénéficient de leur aura d'ONG.

**L'image d'ONG, gage d'indépendance.** Les brochures de présentation et les sites des fondations à l'étranger évitent parfois de mentionner la source de leur financement. Elles les présentent alors comme des organismes privés, travaillant de manière indépendante. Le recours plus ou moins implicite à l'image d'ONG s'avère fréquent<sup>22</sup>. Pour mieux comprendre les usages de cette catégorie, il est utile de revenir au principe de « *publicité limitée* » (*ingeschränkte Publizität*), codifié dans plusieurs textes ministériels internes :

*« En communiquant sur le financement étatique de l'activité en matière de développement des fondations politiques, il sera souligné qu'elles mettent en œuvre leurs projets en tant qu'organisations non étatiques et sous leur propre responsabilité, sans être mandatées par le gouvernement fédéral. En règle générale, le financement étatique de certains projets ne sera pas divulgué »<sup>23</sup>.*

Ce principe permet aux ambassades allemandes de se distancier des fondations en cas de tension politique. La neutralité de la politique étrangère officielle reste ainsi préservée. La règle de publicité limitée révèle l'importance attachée à l'image internationale de l'Allemagne. Elle explique pourquoi les fondations apparaissent, selon les circonstances, plus ou moins proches de l'État ou des partis politiques<sup>24</sup>.

**Le pluralisme, un principe revendiqué.** La délégation de pouvoir dans la mise en œuvre de la politique étrangère corres-



pond à l'institutionnalisation de l'idée de pluralisme. Dans le discours ministériel officiel, celui-ci « *ne doit pas être uniquement le message, mais également le moyen* » de sa transmission<sup>25</sup>. En pratique, cette offre diversifiée doit contribuer à diffuser une image positive de la République fédérale à l'étranger.

La notion de pluralisme apparaît aussi comme une ressource dans les affrontements interinstitutionnels. En effet, au sein des ministères chargés de coordonner l'action extérieure des organisations non étatiques, l'argument du pluralisme sert à réfuter ceux des fonctionnaires qui cherchent à fusionner les différentes formes de présence allemande à l'étranger en une seule *fondation pour la démocratie*. Les fondations évitent de coopérer étroitement entre elles pour ne pas encourir le risque de voir remettre en question leur légitimité fondée sur une offre idéologique plurielle. D'une manière analogue à la logique de compétition partisane, leur positionnement repose sur un minimum de différenciation et de démarquage<sup>26</sup>.

La relation entre les fondations et les pouvoirs publics repose sur un échange étroit de ressources. L'État accorde aux agents non étatiques les apports financiers qui leur font défaut. Ces derniers disposent en contrepartie de moyens d'action et de la légitimité leur permettant d'atteindre des groupes sociaux diversifiés.

## 2. Analogies et dissemblances avec la diplomatie

Si l'on compare les modes d'action des fondations à ceux de la diplomatie classique, telles qu'elles furent définies dans la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, il est possible de distinguer des traits communs en interrogeant les fonctions de représentation, d'observation et de négociation<sup>27</sup>.

**Les actions paradiplomatiques.** Les fondations politiques exercent, à l'instar des ambassades, mais d'une façon beaucoup plus informelle, une activité de représentation. En effet, leurs représentants n'hésitent pas à expliquer une position du gouvernement fédéral ou à justifier telle ou telle décision politique.

Des personnalités politiques sont invitées à s'exprimer lors de conférences plus ou moins ouvertes au public. Sans subir les contraintes de la représentation, les fondations sont ainsi en mesure de bénéficier du prestige que celle-ci peut apporter.

Si la fonction de négociation officielle reste en principe réservée aux gouvernements, les fondations offrent, en contrepartie, des forums de discussion qui facilitent les rencontres entre les responsables allemands et étrangers. De cette manière, elles peuvent les aider à ajuster leurs positions. Cette activité d'intermédiation se manifeste de manière saillante dans la coopération internationale entre partis politiques. Les réunions facilitées par les fondations répondent alors à une demande politique – demande qu'elles cherchent en même temps à susciter – d'approfondir le dialogue intergouvernemental. La création du groupe de travail SPD-SLD au début des années deux mille, entre le Parti social-démocrate allemand et l'Alliance de la Gauche Démocratique polonaise, illustre cette tendance.

Dans l'ensemble, et d'une manière comparable à l'action des diplomates, les membres des fondations fournissent l'information sur les évolutions politiques, économiques et sociales du pays partenaire, avec un intérêt particulier porté aux partis politiques. Ces informations sont ensuite rassemblées par le biais des contacts entretenus avec les milieux politiques, économiques et culturels d'un pays. Là encore, la dimension informelle distingue les forums des fondations politiques des réceptions officielles à l'ambassade. Ce dialogue permet aux représentants des fondations de se prévaloir d'une familiarité avec les champs politiques étrangers, souvent plus approfondie que celles des diplomates professionnels.

**Les particularités des fondations.** Ces parallèles pointés, de nombreuses différences et incompatibilités persistent entre la diplomatie et l'action internationale des fondations. Elles ne sont ainsi pas tenues de respecter un nombre de règles qui caractérisent le travail des diplomates, comme le protocole ou l'étiquette. La sélection de leurs représentants diffère de celle des diplomates professionnels car il n'existe pas de concours

central permettant d'entrer dans le service des fondations à l'étranger. Si le recrutement des employés des fondations se fait au cas par cas, selon les postes disponibles, les délégués envoyés à l'étranger sont recrutés pour leurs connaissances culturelles et linguistiques, leur expérience antérieure, mais aussi, parfois, leurs compétences politiques. En effet, pour les postes considérés comme stratégiques, des aptitudes spécifiques aux professionnels de la politique – prise de parole circonstanciée, efficacité des synthèses, élaboration de représentations politiques du monde – sont requises<sup>28</sup>.

D'une manière générale, l'engagement international des fondations et leurs activités d'élaboration d'analyses politiques, de lobbying et d'accompagnement des délégations peuvent être considérés comme suppléant à la diplomatie officielle. Cet « *enchevêtrement de méthodes et leur usage tantôt complémentaire, tantôt concurrent* »<sup>29</sup>, associé à la *nouvelle diplomatie*, caractérise l'action internationale des fondations.

### **III. L'UE comme contrainte et ressource**

Une littérature foisonnante rappelle que l'impact de l'intégration européenne sur les acteurs ancrés dans un contexte national peut être conçu à la fois comme une contrainte – puisqu'il restreint certains choix politiques – ou une ressource, dans la mesure où il ouvre de nouvelles fenêtres d'opportunité<sup>30</sup>. Ces usages différenciés du processus de l'intégration européenne, qualifiés aussi d'eupéanisation de la politique étrangère<sup>31</sup>, peuvent être appliqués au cas des organisations étudiées ici.

#### **1. Les ambiguïtés de l'eupéanisation**

Le cadre communautaire, qui pèse sur l'orientation et le financement des politiques de l'aide au développement des pays européens, a affecté les fondations politiques d'une manière différenciée. Sur le plan national, le gouvernement fédéral a augmenté, à la fin des années quatre-vingt-dix, la part accor-

dée aux projets multilatéraux – notamment communautaires – dans le budget du *BMZ*. Cette tendance a contribué à fragiliser le budget – pourtant confortable – des fondations. Celles-ci ne disposaient pas de savoir-faire suffisant pour postuler aux financements européens.

Au niveau communautaire, les fondations politiques allemandes ont peiné à s'assurer une reconnaissance auprès de la Commission européenne. Certes, les processus décisionnels de l'UE laissent une place importante aux activités des groupes de pression<sup>32</sup>. Cependant, la dimension partisane constituait une barrière à la reconnaissance institutionnelle de ces organisations, notamment par la Commission, dont la légitimité est censée reposer sur l'indépendance des influences nationales et politiques<sup>33</sup>. Marquée par une « *culture politique de compromis* »<sup>34</sup>, 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.

Conscients de ces limites, les représentants des fondations politiques à Bruxelles se sont mobilisés pour tenter de modifier leur image. Ils ont recouru, pour ce faire, à l'argument de l'expertise et surtout, à celui du pluralisme. En 1998, ces responsables ont constitué un comité exécutif associant les fondations allemandes de toutes les tendances politiques, pour élaborer une position commune face à la Commission. La valorisation de cette dimension *pluraliste* a entraîné des effets positifs, puisque les fondations purent finalement bénéficier de financements européens pour la mise en œuvre de leurs projets sur les fonds PHARE.

L'accès des fondations allemandes aux fonds communautaires – bien que marginal comparé au total des ressources des fondations – a augmenté ces dernières années grâce aux stratégies de professionnalisation et notamment à l'embauche dans les bureaux bruxellois de personnels ayant l'expérience du montage de projets communautaires. Parallèlement à la mise en valeur de leur diversité idéologique, les représentants des fondations ont insisté sur leur dimension internationale.

## 2. Saisir les opportunités offertes par l'UE

Si l'on se penche sur leur ancrage bruxellois, on constate que les fondations politiques cherchent à faire de l'intégration européenne une ressource. En témoigne l'activité de leurs bureaux de représentation à Bruxelles, implantés depuis les années soixante-dix et devenus des lieux stratégiques dans le réseau mondial des fondations.

Parmi les efforts entrepris par les fondations pour européaniser leurs modes d'action, on peut évoquer leur implication dans les dispositifs multilatéraux proches des fédérations européennes des partis. Constitués par les fondations politiques allemandes et celles d'autres pays européens – suédoises, néerlandaises ou encore espagnoles – ces réseaux, mis en place à partir du début des années quatre-vingt-dix, se sont focalisés sur la coopération avec les partis politiques des pays candidats à l'Union, issus de l'espace post-soviétique. Pour différentes raisons, les fondations allemandes y occupent une place importante. Comme évoqué plus haut, elles entretiennent des liens étroits avec les partis politiques allemands, qui pèsent à leur tour au sein des plus grandes formations politiques du Parlement européen. Elles disposent également de ressources matérielles considérables.

C'est notamment par référence au modèle allemand des fondations politiques que les partis de plusieurs pays européens se sont dotés de fondations similaires, capables d'assurer des missions de coopération et de formation à l'étranger. Dans le contexte de démocratisation et d'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale, des structures multilatérales se sont consolidées. L'objectif de ces réseaux, comme le Forum Européen pour la Démocratie et la Solidarité rattaché au PSE (Parti Socialiste Européen) ou l'Institut Robert Schuman proche du PPE (Parti Populaire Européen), était d'entretenir des contacts avec les partis politiques émergents en Europe centrale et orientale. Ces structures offraient en outre des formations régulières aux élites politiques de la région<sup>35</sup>.

Les efforts visant la reconnaissance au niveau communautaire ont abouti, en octobre 2006, à la création d'un réseau européen des fondations politiques (*European Network of Political Foundations, ENoP*). Cette structure, composée de membres issus des différents pays de l'Union européenne, a réussi à s'assurer une visibilité et un accès à la Commission et au Parlement européen.

Consulté par la Commission et appuyé par les plus grandes familles politiques représentées au Parlement européen, le réseau *ENoP* – dont les porte-parole sont issus principalement des fondations allemandes implantées à Bruxelles – a joué un rôle non négligeable dans l'émergence des fondations politiques au niveau européen, officialisées en 2007. Finalement, le Règlement 1524/2007, révisant un texte de 2004 relatif au statut des partis politiques européens, a vu le jour après une intense mobilisation de quelques eurodéputés influents, attachés au modèle allemand des fondations politiques, tel Jo Leinen, président de l'AFCO (Commission parlementaire des affaires constitutionnelles)<sup>36</sup>.

Cependant, une reproduction fidèle du modèle allemand s'est avérée impossible au plan européen. Les fonds communautaires destinés à ces nouvelles fondations restent, eux, modestes. Quant aux directeurs des bureaux bruxellois des grandes fondations politiques allemandes (la *KAS*, la *FES*, mais également la *FNS* et la *HBS*), ils se sont impliqués, tout au long du processus interinstitutionnel conduisant à l'adoption du texte, en apportant leur expertise et en activant leurs contacts.

Grâce à la création de fondations politiques à l'échelle européenne, les fondations nationales – allemandes en particulier – ont obtenu une reconnaissance symbolique. Il serait cependant hasardeux, compte tenu du caractère récent de ce nouveau dispositif de communication européenne, d'avancer des conclusions sur la capacité des fondations européennes à harmoniser les positions de leurs différents membres. En principe, les fondations politiques européennes doivent mener à bien des activités classiques de *think tanks* (recherche appliquée, débats), ainsi que des missions de formation politique. Mais du fait du

caractère transnational de ces nouvelles structures, les différentes expériences nationales d'analyse stratégique et de conseil politique ont des chances de s'y croiser, voire de se combiner. Sans aller jusqu'à prédire une *européanisation* des modes de production des idées, l'hypothèse d'une hybridation reste à explorer.

À l'issue de cette analyse, on peut interroger le lien entre les activités européennes, dépassant le strict cadre des relations bilatérales et la contribution des fondations à la conduite de la politique étrangère allemande. Si les actions entreprises à Bruxelles par les organisations étudiées se sont largement autonomisées par rapport à l'action diplomatique officielle, ce constat recouvre plusieurs enjeux. Il témoigne de la marge de manœuvre importante des fondations politiques. Pour élargir leur champ d'action et faire valoir leur expertise, celles-ci peuvent lancer des coopérations multilatérales, parallèlement à leur engagement bilatéral.

Cependant, il n'est pas certain que ces coopérations politisées en réseaux échappent au contrôle administratif de l'action extérieure allemande. Au contraire, on pourrait tenter l'hypothèse de l'élargissement des domaines d'action de la politique étrangère. L'étude de cas présentée ici montre que des acteurs *traditionnels* de la politique étrangère allemande peuvent contribuer au renouvellement des pratiques diplomatiques. Fondé sur un échange de ressources entre les pouvoirs publics et les fondations, complexifié par l'ancrage de ces dernières dans le champ politique et leurs liens avec les partis, le dispositif étudié peut s'apparenter au modèle de la *diplomatie catalytique*.

Si l'on pose la question de l'impact de l'intégration européenne sur le cas étudié ici, celle-ci apparaît à la fois comme une contrainte et comme une ressource à saisir par les professionnels en charge des fondations. De fait, l'européanisation de

la politique étrangère ne signifie pas nécessairement un accès automatique à de nouvelles ressources pour les organisations qui y contribuent.

Désavantagées à Bruxelles par leur étiquette partisane et nationale, les fondations politiques ont dû se mobiliser pour obtenir une forme de reconnaissance auprès des institutions communautaires. Elles ont tissé des réseaux transnationaux, comme d'autres groupes de représentation d'intérêts l'avaient fait avant elles. Si elles y sont parvenues, c'est à la fois grâce aux fonds publics dont elles disposaient, à leur ancrage partisan et à l'appui de leur réseau mondial.

## Notes

1. Guillaume Devin, « Les diplomaties de la politique étrangère », in : Frédéric Charillon (Éd.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 234.
2. Frédéric Charillon, « Introduction », in : Charillon (Éd.), *Politique étrangère, op. cit.*, p. 13.
3. Marie-Claude Smouts, « Que reste-t-il de la politique étrangère ? », *Pouvoirs*, (88), 1999. Dossier « La politique étrangère aujourd'hui ».
4. Pour ces distinctions, cf., Christer Jönsson, « Diplomacy, Bargainig, Negotiation » in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (Éds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002. Pour une synthèse intéressante de ces approches, cf., Devin, « Les diplomaties de la politique étrangère », *op. cit.*
5. Brian Hocking, « Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline' », in : Jan Melissen (Ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Basingstoke, Macmillan, 1999 ; Brian Hocking, *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Basingstoke, Macmillan, 1999.
6. Brian Hocking, « Diplomacy », in: Walter Carlsnaes, Helene Sjursen, Brian White (Eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004, p. 103.
7. Hocking, « Diplomacy », *op. cit.*
8. Cf., Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki « Légitimation d'un style d'action », in : *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz, 2002, pp. 547-551.
9. Cf., Claire Visier, *L'État et la coopération. La fin d'un monopole. L'action culturelle française au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, 2003.



10. Christoph Bertram, Friedrich Däuble (Eds.), *Wem dient der Auswärtige Dienst? Erfahrungen von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Opladen, Leske & Budrich, 2002.
11. Bertram, Däuble, « Wem dient der Auswärtige Dienst? Vorbemerkungen der Herausgeber », in: *ibid.*
12. Pour une synthèse, cf., Dorota Dakowska « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, (24), 2004, dossier « Promouvoir la démocratie ? », pp. 139-157.
13. Cf., Dorota Dakowska, « Des acteurs partisans dans la politique étrangère : les fondations politiques allemandes », *La Revue Internationale et Stratégique*, (55), aut 2004, pp. 27-34.
14. Manfred Glagow, Uwe Schimanck, « Korporatistische Verwaltung: das Beispiel Entwicklungspolitik », *Politische Vierteljahresschrift*, 24 (3), 1983, pp. 253-274.
15. Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, (74), 1995, pp. 155-167.
16. Cf., la contribution d'Elsa Tulmets dans cet ouvrage.
17. Franz Nuscheler « Denkfabriken oder diplomatische Hilfstruppen. Die Politischen Stiftungen der Parteien und ihre Auslandsarbeit », in: Dietrich Weirich (Ed.), *Auftrag Deutschland nach der Einheit: unser Land der Welt vermitteln*, Mayence, Hase & Koehler, 1993, p. 230.
18. Cf., Pascale Laborier, *Culture et édification nationale en Allemagne. Genèses des politiques de la culture*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Thèse de science politique, IEP de Paris, 1996.
19. BMZ, *Zweiter Bericht über die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit geförderte Arbeit der Politischen Stiftungen (Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung) in Entwicklungsländern, dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestags vorzulegen*, août 1973, rapport non publié, p. 7.
20. BMZ, *Förderung der politischen und rechtlichen administrativen Rahmenbedingungen (Positivmaßnahmen) im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ, hier: Hinweise für die Regionalreferate für den Bereich „Positivmaßnahmen“*, Bonn, le 21 août 1996, section 130, p. 3. Archives courantes (BMZ).
21. BMZ, *Zweiter Bericht, op. cit.*, pp. 13-14.
22. La notion d'ONG demeure peu appropriée pour qualifier les fondations allemandes, notamment du fait de l'origine étatique des fonds dont elles disposent. En effet, 95 % de leurs fonds proviennent de sources publiques. Sur les difficultés de classement des ONG, cf., Paul J. DiMaggio, Helmut K. Anheier, « The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors », *Annual Review of Sociology*, (16), 1990, pp. 137-159 ; Samy Cohen, « Les ONG sont-elles altermondialistes ? », mars 2004, <www.ceri-sciences-po.org>.
23. BMZ, *Zweiter Bericht, op. cit.*, p. 59.
24. Sebastian Bartsch, « Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Staaten und Gesellschaftswelt », in: Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser

- (Eds.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Munich, DGAP/Oldenburger Verlag, 1998.
25. BMZ, *Die Tätigkeit der politischen Stiftungen in Mittel- und Osteuropa sowie der ehemaligen Sowjetunion (MOE/NUS)*, Bonn, mai 1995, rapport ministériel non publié, p. 6.
26. Cf., Michel Offerlé, *Les Partis politiques*, Paris, PUF, 1987. Bien entendu, leurs objectifs diffèrent : dans le cas des fondations, le but n'est pas la prise de pouvoir, mais le maintien du financement public.
27. Cf., Guillaume Devin, *La Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2002, pp. 43-46.
28. Cf., Daniel Gaxie, *La Démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993.
29. Devin, « Les diplomaties de la politique étrangère », *op. cit.*, p. 233.
30. Klaus H. Goetz, Simon Hix, « Introduction: European Integration and National Policy Systems », *West European Politics*, 23 (4), 2000, pp. 1-26, p. 10. Dossier « Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems ».
31. Brian Hocking, David Spence (Eds.), *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave / Macmillan, 2002 ; Ben Tonra, *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2001.
32. Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Londres, Palgrave, 2<sup>e</sup> édition, 2007 ; Hélène Michel (Éd.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, [Sociologie politique européenne], 2005.
33. Cf., Jean Joana, Andy Smith, *Les Commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
34. Marc Abélès, Irène Bellier, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue Française de Science Politique*, 46 (3), 1996, p. 431-456.
35. Pour plus de détails, cf., Dorota Dakowska, « Networking of Political Foundations: The Catalytic Effects of Transition and the European Union's Eastern Enlargement », in: Wolfram Kaiser, Michael Gehler, Brigitte Leucht (Eds.), *Networks in European Governance*, Vienne, Böhlau, 2009, pp. 185-200.
36. Cf., Dorota Dakowska, « Networks of Foundations as Norm Entrepreneurs. Between Politics and Policies in EU Decision-Making », *Journal of Public Policy*, 29 (2), 2009, pp. 201-221.

## **Les *think tanks* français Au cœur des débats, en marge des décisions**

**Lucile Desmoulin**

La prise de décision en politique étrangère et de défense en France se caractérise par une forte concentration du pouvoir. Les ouvrages de référence soulignent la fermeture du milieu décisionnel central et celle des administrations à des sources extra administratives d'information et d'analyse<sup>1</sup>. Les *think tanks* incarnent le lien entre la décision politique, la production de savoirs académiques et une réflexion experte indépendante.

Ce chapitre interroge tout d'abord la pertinence de la notion de *think tanks* pour décrire les instituts de recherche français en politiques publiques<sup>2</sup>. Ensuite, il s'attache à reconstituer l'histoire et le rôle de certains d'entre eux : L'IFRI (Institut Français des Relations Internationales), le CERI (Centre d'Études et de Recherches Internationales), la FRS (Fondation pour la Recherche Stratégique) et l'IRIS (Institut des Relations Internationales et Stratégiques). Ces derniers participent au système d'action de l'expertise internationale et stratégique, système marqué par des procédures contractuelles contrôlées par la DAS (Délégation aux Affaires Stratégiques) au sein du ministère de la Défense et le CAP (Centre d'Analyse et de Prévision) au sein du ministère des Affaires étrangères.

La contribution se termine par une analyse de la place des *think tanks* français dans les débats politiques et celle de leur influence limitée sur les décisions de politique extérieure.

### 1. Dépasser une idée reçue

Il n'existe pas d'équivalent sémantique pour le terme *think tank* : « Littéralement, *think tank* signifie "réservoir intellectuel" ou, pour utiliser un anglicisme, "boîte à penser". Aucune traduction française n'est toutefois satisfaisante »<sup>3</sup>. Les références aux *think tanks* dans l'espace public sont légion. Parmi les traductions les plus courantes, on retrouve *institut de recherche*, *laboratoire d'idées*, mais aussi *cercle de réflexion* et *boîte à idées*.

**Surmonter le dilemme de la traduction.** Dans la mesure où l'expression bénéficie d'une prime réservée aux anglicismes, des organismes très variés la revendiquent. La presse emploie ce terme, par exemple pour caractériser *The Economist Intelligence Unit*<sup>4</sup> – la branche *études économiques* d'un grand groupe de presse, le Conseil d'Analyse Économique<sup>5</sup> – une cellule de réflexion et de prospective intra-administrative rattachée à Matignon, des groupes de réflexion internes à un État-major de campagne<sup>6</sup>, la Fondation pour l'innovation politique<sup>7</sup> – un club rattaché à l'UMP – et une ONG militante pacifiste<sup>8</sup>.

En sus de ces usages médiatiques, certains chercheurs postulent le caractère incomparable des *think tanks* anglo-saxons et accèdent à l'idée d'une exception française en la matière. John Gaffney compare les *think tanks* britanniques avec les cabinets ministériels français<sup>9</sup>. Catherine Fieschi assimile les clubs politiques français à des *think tanks* en s'appuyant sur le concept de *communauté épistémique* construit par Peter Haas et développé par Diane Stone<sup>10</sup>.

Une étude socio-sémiotique des *think tanks* révèle un paradoxe. Évoquer des *think tanks* français lors d'entretiens conduit à s'attirer systématiquement des réflexions dubitatives ou amusées : « Vous croyez vraiment que l'on peut parler de *think tanks* français ? ». Certains revendiquent, au contraire, le label, à l'ins-

tar de Thierry de Montbrial qui décrit l'IFRI comme « *le seul think tank français* »<sup>11</sup>.

S'il n'existe pas de définition consensuelle des *think tanks*, il est utile de retracer la genèse de cet objet. Les *think tanks* sont les héritiers des *ginger groups* britanniques du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>12</sup>. La *Fabian society* constitue un exemple emblématique de club politique d'érudits, scientifiques et humanistes. Les premiers instituts de recherche anglo-saxons, auxquels la qualité de *think tank* est aujourd'hui reconnue, ont été créés au début du XX<sup>e</sup> siècle (1900-1920) et s'intéressaient aux relations internationales. C'est le cas du *Royal Institute of International Affairs* fondé après la Conférence de paix tenue à Versailles. Cette ère, dite progressive, voit la création d'une première vague d'instituts de recherche proches des grandes universités.

Ces centres se donnent pour mission de combattre le traumatisme laissé par des conflits mondialisés. Ils profitent de liens intellectuels et financiers avec les universités et les grandes fondations philanthropiques comme *Ford*, *Rockefeller*, *Carnegie Endowment for International Peace*. Kent Weaver qualifie ces *think tanks* historiques d'*universités sans étudiants*<sup>13</sup>. Cela dit, comme l'indique Diane Stone, contrairement aux laboratoires universitaires, ces derniers œuvrent à « *la transposition des études scientifiques en propositions de politiques publiques* »<sup>14</sup>.

Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le *think tank* désignait à la fois le moment et le lieu sécurisé où se réunissait l'État-major américain. Un organe administratif, une cellule dédiée à la prospective tactique et stratégique ont ensuite été désignés ainsi. Sous la plume de journalistes, *think tank* est ensuite devenu synonyme d'organisme statutairement indépendant de l'État, matérialisé par une équipe composée de chercheurs travaillant sur des questions de défense. Le terme a fini par renvoyer couramment à un groupe de recherche traitant de problèmes politiques.<sup>15</sup> À partir des années soixante, les *organismes contractuels de recherche* sont créés. Depuis les années quatre-vingt, une troisième vague de *think tanks* politisés ou *instituts de recherche partisans* a vu le jour.

Pour les besoins de cette étude, nous nous penchons sur des organismes qui correspondent aux caractéristiques suivantes :

- Ils sont dotés d’une organisation stable ; d’un personnel de recherche salarié et pluridisciplinaire, au niveau de compétence et de recrutement élevé ; d’un confort relatif des ressources financières de provenance variée.

- La recherche constitue l’activité primordiale de ces centres, complétant les missions d’expertise et la communication auprès d’un public élargi.

- Ces structures se caractérisent par la capacité à produire des analyses de fond, des travaux de vulgarisation et des propositions politiques directement applicables.

- Elles bénéficient de la reconnaissance des médias et participent à des réseaux de chercheurs et de décideurs.

Dans la pratique, l’ensemble de ces critères n’est jamais respecté. Il n’existe pas de règles juridiques internationales ou nationales susceptibles d’accréditer le statut des instituts considérés.

**La greffe du modèle en France.** Pour analyser l’expertise internationale et stratégique française au regard du modèle incarné par les *think tanks*, une définition rigide semble contre-productive. Il nous paraît judicieux d’en adopter une très peu discriminante : « *institutions de recherche en politiques publiques à caractère non lucratif et jouissant d’une autonomie organisationnelle substantielle* »<sup>16</sup>. Cette définition ne comporte pas d’interprétations idéologiques suivant lesquelles la prolifération des *think tanks* illustrerait la rationalisation des processus de décision ou d’une dynamisation des débats publics.

À l’instar de Diane Stone<sup>17</sup>, James McGann<sup>18</sup>, Martin Thunert<sup>19</sup> et Donald Abelson<sup>20</sup>, nous reconnaissons l’intérêt du modèle anglo-saxon, lié au financement philanthropique des *think tanks*. Pour autant, nous plaidons pour une prise en compte des spécificités nationales. La transnationalisation de ces organisations témoigne, en effet, du caractère hybride, fragile et contesté de cette forme d’expertise dans les pays qui

l'ont vue naître. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, on confond de plus en plus fondations, *think tanks* et *lobbies*, tandis que les *think tanks* traversent une crise financière liée au développement des micro-dons.

Le système politique français fait souvent figure d'exception lorsqu'on cite le centralisme jacobin, la cohabitation, l'interventionnisme économique de l'État ou l'ambition gaulienne du rôle mondial de la France. Cette approche peut conduire au rejet de la comparaison, comme si les modèles français et américain d'institutionnalisation de l'expertise étaient stables et irréductibles.

Cependant, de nombreux *think tanks* français ont été créés en référence explicite aux plus célèbres *think tanks* américains, comme la *RAND Corporation*<sup>21</sup>, la *Brookings Institution*, le *Council on Foreign Relations*, ou britanniques, par exemple le *Royal Institute of International Affairs*, suivant un processus mimétique d'« import-export institutionnel »<sup>22</sup>.

## 2. La fabrique de l'expertise stratégique

Nous nous limitons ici à quatre grands centres de recherche français intervenant régulièrement dans l'élaboration de l'expertise à travers des contrats d'études réguliers ou des conventions d'études avec la DAS du ministère de la Défense et/ou le CAP du ministère des Affaires étrangères. Ils bénéficient notamment d'une bonne visibilité et d'une reconnaissance médiatique.

**Le CAP et la DAS : externaliser l'expertise.** Au sein ou à la périphérie du ministère de la Défense, le CPE (Centre de Prospective et d'Évaluation 1964-82), le GROUPES (Groupe de Planification et d'Études Stratégiques 1982-87), la DEG (Délégation aux Études Générales 1964-92) et la FEDN (Fondation pour les Études de Défense Nationale 1972-92) illustrent la genèse de l'ouverture des administrations françaises à des experts civils et à des universitaires.

Ces administrations prospectives, d'une mixité entre fonctionnaires civils, militaires et chercheurs en sciences humaines et sociales, constituent un préalable à la création et au financement de *think tanks*. Elles précèdent la DAS, inaugurée en 1992 au ministère de la Défense et le CAP, créé en 1973 au sein du ministère des Affaires étrangères. Ces deux structures remplissent aujourd'hui une fonction de passerelle entre les mondes de la recherche et de la décision.

La DAS et le CAP partagent les mêmes missions : produire une analyse des problèmes internationaux ayant trait à la politique étrangère et de sécurité de la France. S'ils réalisent des études en interne, ils externalisent en même temps cette activité à travers des contrats d'expertise passés avec des centres de recherche. Les missions de ces deux administrations les ont amenées à construire des ponts entre la décision politique et la recherche. En revanche, l'objectif de ces contrats de recherche s'avère plus complexe que la simple captation d'informations et d'analyses élaborées en toute indépendance à partir de connaissances et de méthodes scientifiques.

L'organisation et les objectifs de la DAS sont placés depuis sa création par Jean-Claude Mallet sous le sceau de l'extension et de l'ambition. Sa création correspond à la disparition de la FEDN et à l'effacement de la stratégie au profit de l'analyse politique. Par la suite, la DAS a délaissé l'analyse au profit de tâches opérationnelles, en soutien au cabinet ministériel.

Le système des conventions a permis à des centres comme l'IFRI, l'IRIS ou la FRS de stabiliser financièrement leur fonctionnement. Il enferme cependant la DAS dans une logique de subvention. Dans un contexte de pénurie de moyens, ses financements représentent pour nombre de chercheurs un moyen de subsistance, un financement d'enquêtes de terrain ou un complément de revenus. En même temps, les chercheurs accusent la DAS de désintérêt ou de négation de certains des travaux qu'elle finance. Ils évoquent une « *placardisation des rapports* » ou « *des réunions de restitution surréalistes* »<sup>23</sup>.

Quant au CAP, on le présente souvent comme une petite structure au bilan positif, malgré les faiblesses de son insertion



dans les circuits décisionnels du Quai d'Orsay. Par sa création, en juillet 1973, Michel Jobert, alors ministre des Affaires étrangères, entendait mettre en application les préconisations contenues dans un rapport du Commissariat au Plan signé par deux chargés de mission promis à un bel avenir : Thierry de Montbrial et Jean-Louis Gergorin. L'originalité du CAP naissant tient à la jeunesse des diplomates qui le composent et à son indépendance relative vis-à-vis des services. L'analyse de l'actualité internationale et la proposition de scénarios constituent ses principales missions. Le CAP réussit parfois à sortir du cantonnement dans lequel on cherche à l'enfermer – celui de la prospective à long terme – pour proposer une expertise opérationnelle à court terme.

Pour Samy Cohen, le CAP joue « *la carte de la contre-expertise que le ministre attend de lui, renforçant encore la méfiance à son égard* »<sup>24</sup>. La marginalisation tendancielle du centre par l'administration a été ponctuellement compensée par des liens de proximité entre son chef et le ministre. Composé à l'origine de cinq personnes, le CAP n'a jamais dépassé la vingtaine d'experts, sans compter le personnel administratif. Ses effectifs se composent désormais de diplomates, de fonctionnaires mis à disposition, de chargés de mission et de consultants permanents recrutés en externe.

Si le CAP sous-traite certaines études à des consultants individuels ou à des centres de recherche, la majorité de ses notes sont signées par des diplomates. Il a contribué à modifier les relations entre les sphères politico-administratives, et celle de la recherche académique. S'il demeure un lieu d'échanges avec des chercheurs, les décideurs sont rarement à son écoute. De nombreux chercheurs travaillant pour le Centre diffusent leurs travaux dans des revues scientifiques ou dans la presse pour atteindre un public plus large.

Le développement de *think tanks à la française* a bénéficié de la multiplication de procédures d'expertise à l'initiative de la DAS et du CAP. Ces bénéfices concernent aussi les questions européennes, même si les expertises consacrées à cette thématique ont été réalisées surtout dans une perspective politique ou

stratégique. Parmi ces *think tanks*, l'IFRI, la FRS, le CERI et l'IRIS seront analysés sous l'angle de : leur genèse, leur structure institutionnelle, leurs ressources, leurs missions, ainsi que de leurs relations avec les pouvoirs publics.

**L'Institut Français des Relations Internationales.** L'IFRI occupe une place centrale dans le paysage français de la recherche internationale et stratégique. Depuis sa création en 1979, il bénéficie du soutien de l'Élysée. Il reprend les actifs et le fonctionnement du CEPE (Centre d'Études de la Politique Étrangère), créé entre les deux guerres mondiales sur le modèle du CFR (*Council on Foreign Relations*) et du RILA. L'Institut associe chercheurs et décideurs au sein de groupes de travail financés par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Grâce au charisme de son directeur, Thierry de Montbrial, l'IFRI s'est assuré du soutien d'un réseau d'entreprises relativement vaste et de celui de la Fondation Ford.

L'IFRI a réussi à diversifier ses ressources financières. Cependant, il subsiste dans l'esprit du personnel politico-administratif des ministères des Affaires étrangères et de la Défense l'idée d'une dépendance publique de l'Institut. Les chercheurs de l'IFRI bénéficient de statuts et contrats hétérogènes. Nombre d'entre eux sont, en fait, des collaborateurs rémunérés de manière ponctuelle pour la réalisation de contrats de recherche.

L'IFRI a contribué à populariser l'expression *think tank* et le directeur de l'Institut n'est pas étranger à son prestigieux réseau. L'IFRI possède un rayonnement international significatif, accru depuis la création de son antenne à Bruxelles en 2005, l'Eur-IFRI. Le CERFA (Comité d'Études des Relations Franco-Allemandes) créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France associe l'IFRI et la DGAP (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*). Pourtant, comme l'a souligné Pierre Jacquet, son directeur-adjoint, « *ce n'est pas l'IFRI en tant que tel qui pèse indirectement sur la structuration des idées des décideurs, ce sont des experts qui participent à des cercles de haut niveau* »<sup>25</sup>.

Leader du marché de l'expertise, l'IFRI n'en est pas moins la cible de critiques. Les chercheurs consacrent beaucoup de temps aux contrats d'études, ce qui retarde leurs projets de recherche personnels. Le profil politico-diplomatique de l'IFRI s'avère à la fois un atout et une entrave. Ses activités de représentation et d'explicitation de la politique étrangère de la France par le biais de nombreuses publications et débats s'apparentent à une *diplomatie parallèle*. Enfin, depuis sa création, l'IFRI s'est inscrit dans un courant de pensée atlantiste. Il est perçu comme un organisme marqué par des sympathies orientées plutôt à droite de l'échiquier politique.

**La Fondation pour la recherche stratégique.** Les trajectoires de la FED (Fondation pour les Études de Défense) et du CREST (Centre de Recherche d'Études sur les Stratégies et les Technologies) sont sinueuses. La fusion de ces deux instituts a abouti à l'avènement d'un *think tank* leader en matière d'expertise stratégique : la FRS. La genèse de la FED a été conflictuelle : elle a succédé à la dissolution de la FEDN, votée par son conseil d'administration sous l'impulsion du ministre de la Défense. Fin 1982, Pierre Joxe a ensuite obtenu de dix entreprises industrielles de doter une fondation d'un capital de 24 millions de francs, soit 3,7 millions d'euros.

À ses débuts, la FED a repris le même mode de fonctionnement que la FEDN : l'accueil et le financement de groupes de travail constitués de personnes d'horizons variés, la cohabitation entre militaires et civils, l'organisation de colloques prestigieux et de séminaires fermés. La FED oscillait entre distance intellectuelle et dépendance financière envers l'État. Tributaire des relations entre son directeur et le ministre de la Défense<sup>26</sup>, elle a été perçue par les ministres successifs comme une institution à leur service *intuitu personae*. Entre instrumentalisation et dénigrement, la FED a été supplantée dans son rôle d'expertise par la DAS, et dans sa fonction d'illustration de la politique française par l'IFRI. Ses problèmes de gestion et sa réputation de *club d'anciens généraux* ont conduit à sa fermeture.

Le CREST a été créé en 1988, à l'instigation de la DGA (Délégation Générale à l'Armement), avec le soutien de François Mitterrand qui avait pu apprécier les travaux de François Delpech au moment de l'Initiative de Défense Stratégique. Le CREST fonctionna d'abord de manière indépendante, puis en tant que laboratoire rattaché à l'École Polytechnique, avant d'être constitué en GIP en 1993. Dirigé par des ingénieurs de l'armement, le Centre travailla sur contrats de recherche pour le ministère de la Défense, investissant principalement les problématiques nucléaires et spatiales.

En 1991, le deuxième directeur du CREST, Paul-Ivan de Saint Germain, devint le directeur de la FED, amorçant la fusion décidée par le cabinet de Charles Millon. En définitive, la FED absorba le CREST et prit le nom de Fondation pour la Recherche Stratégique. Cette dernière bénéficie du statut de fondation reconnue d'intérêt public.

Le changement de nom, décidé en interne et voté par le conseil d'administration, symbolisa la rupture. Cependant, la FRS a été, dès ses débuts, confrontée à des problèmes budgétaires. De plus, des rumeurs sur sa disparition possible ont pris de l'ampleur pendant les travaux d'une mission interministérielle d'analyse et de proposition sur l'enseignement et la recherche en relations internationales et affaires stratégiques et de défense, dirigée par François Heisbourg. Celui-ci détient une visibilité comparable à celle de Thierry de Montbrial. Il a lui aussi été membre du CAP du ministère des Affaires étrangères, chargé des questions de non-prolifération nucléaire (1978-1979). Il a exercé des fonctions au sein d'organismes publics et d'entreprises privées, en France comme à l'étranger. Il a finalement accédé au poste de directeur de la FRS.

Aujourd'hui dirigée par Camille Grand, la FRS représente le *think tank* le plus orienté vers les questions de défense. Une dizaine de chercheurs disposent d'un statut salarié permanent, environ huit chercheurs et autant de doctorants sont associés à ses travaux. Malgré l'histoire heurtée de ce *think-tank* et les relations tendues avec divers financeurs, les études de la FRS bénéficient d'une reconnaissance accrue au sein des admi-

nistrations nationales. Il serait exagéré de parler cependant d'une européanisation des travaux conduits au sein de la FRS. En outre, les collaborations internationales y sont réduites. Finalement, les questions européennes se limitent à une réflexion sur la défense européenne et sur les relations entre l'UE, l'OTAN et la Russie.

**Le Centre d'Études et de Recherches Internationales.** Le CERI est un centre de recherche académique qui se rattache à la catégorie de *think tanks* surnommés *universités sans étudiants*, hormis des doctorants. Statutairement, il s'agit d'une unité mixte de recherche du CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), fondée en 1952 au sein de la FNSP (Fondation Nationale des Sciences Politiques), son organisme de tutelle. Le directeur du CERI est nommé conjointement par le directeur général du CNRS et par les autorités dont dépendent ces unités, après avis des instances compétentes du comité national et du conseil de laboratoire. Les chercheurs ont donc joué un rôle dans la nomination des directeurs successifs du Centre. En ce sens, le fonctionnement du CERI semble plus collégial que ses concurrents.

Grâce à son financement public, le CERI reste, en termes numériques, le plus important des instituts de recherche. Ses travaux possèdent un intérêt intrinsèque pour les responsables de la politique étrangère et de défense car il accueille des spécialistes d'un grand nombre d'aires culturelles. Le Centre a signé des conventions de recherche avec la DAS, de manière à garantir une continuité tri-annuelle des commandes d'études. Cependant, dans de nombreux cas, les chercheurs du CERI sont consultés à titre personnel par des administrations, entreprises, commissions parlementaires et institutions internationales.

L'histoire du CERI est marquée par un double mouvement de rapprochement du modèle des *think-tanks* et de contractualisation de la recherche. Créé par la FNSP, ce laboratoire devait pallier les faiblesses de l'enseignement et de la recherche en France sur les questions internationales. Jean Meyriat et

Jean-Baptiste Duroselle sont à l'origine de ce projet qui associe l'étude politique et sociale des États à celle des relations entre tous les acteurs de la scène internationale. En 1958, le Centre bénéficia d'un accroissement notable de ses moyens financiers, grâce à la FNSP et à la Fondation Ford qui lui attribua une subvention aux titres de ses travaux sur l'Amérique latine. La Fondation Rockefeller contribua au financement de l'expansion du CERI en 1963. En 1967, le Centre a acquis le statut de laboratoire associé du CNRS.

Depuis sa création, le CERI a évolué vers une ouverture lente et une diversification – parfois heurtée – de ses activités. En 1975, malgré les réticences exprimées, Guy Hermet décida que les travaux du CERI devaient être portés à la connaissance des décideurs politiques. Il se souvient d'avoir promu une idée alors « *scandaleuse* » :

*« Les chercheurs pouvaient répondre aussi sans déroger à la demande civile avec des études plus roturières, sollicitées et – comment donc ? – financées par l'administration, des entreprises, des organisations internationales ou des associations »<sup>27</sup>.*

En 1985, Jean-Luc Domenach, ancien membre du CAP (1979-1980), prend la tête du Centre et se consacre, entre autres, à l'enrichissement de son réseau international et au développement des publications. Le CERI s'ouvre à l'expertise administrative et devient l'un des centres les plus sollicités par les journalistes. En 1994, Jean-François Leguil-Bayart succède à Jean-Luc Domenach. Il partage avec son prédécesseur une expérience de consultant permanent du CAP et s'inscrit dans la continuité de sa politique. Aujourd'hui, la collaboration entre les chercheurs du CERI et les membres du CAP s'est intensifiée et banalisée, sans parvenir à résorber totalement certaines tensions. Les ministères de la Défense et des Affaires étrangères ont accompagné le développement du CERI qui reçoit, à ce jour, plus de crédits de recherche du ministère de la Défense que du CNRS.

Lors du cinquantenaire du CERI, son ancien directeur s'interrogea sur les « *facilités délétères de la notabilité* »<sup>28</sup>. Force est de constater que le centre est devenu dépendant des fonds issus de son activité d'expertise et que ses chercheurs doivent répartir leur temps de travail entre recherche sur le terrain, expertise administrative et réponse aux demandes des médias. Depuis l'arrivée, en 2009, de Christian Lequesne à la direction, le CERI tente de diversifier tant ses sources de financement que le profil de ses chercheurs, en misant sur les fonds et réseaux européens.

### **L'Institut des Relations Internationales et Stratégiques.**

L'IRIS illustre les problèmes auxquels sont confrontés les *think tanks* de taille moyenne ou petite. Il s'apparente à la fois à la catégorie des *centres de recherche vivant de contrats de recherche* et à celle des *centres de recherche partisans*. Au départ groupement informel de chercheurs rattachés à l'Université Paris-Nord, puis association loi 1901, l'IRIS a été créé en 1990 par Pascal Boniface – ancien membre du cabinet de Pierre Joxe – qui reste son directeur.

L'IRIS se présente comme un pôle « *d'expertise stratégique en toute indépendance* »<sup>29</sup>. Si le réseau de Pascal Boniface dépasse les frontières d'un simple courant du Parti socialiste, son positionnement politique est nettement marqué à gauche et perçu comme tel par les spécialistes des questions de défense. L'Institut ne salarie qu'une poignée de chercheurs, dont le roulement est important. Par ailleurs, il s'attache la collaboration de consultants et de jeunes chercheurs.

Seul institut de recherche français à avoir créé une formation privée de troisième cycle, l'IRIS connaît des problèmes de fonctionnement et des crises budgétaires récurrentes. Si la visibilité de l'Institut est assez importante, son européanisation reste très limitée. Elle s'incarne par la publication de notes en anglais sur des questions de défense, la présence de chercheurs étrangers et par l'action de certains de ses membres pour développer des réseaux européens.

Dans un contexte de confinement en interne des débats au sein des administrations, de centralisation des décisions et d'absence de culture philanthropique, la création de *think tanks* en France a tenu de la gageure. Leurs débuts modestes doivent beaucoup à des décisions politiques, de même qu'à l'impulsion de personnalités dotées d'un capital social considérable. Si les *think tanks* français ont pu évoluer de la précarité à la pérennité, leur rôle reste indéfini, entre réflexion théorique, recherche fondamentale et apport opérationnel.

L'hypothèse optimiste consisterait à décrire les *think tanks* français, à l'instar de leurs pendants européens, comme des organisations au « *potentiel inaccompli* »<sup>30</sup>. Une hypothèse plus nuancée les analyserait davantage en termes d'organisations en lutte pour leur survie institutionnelle, leur visibilité et leur légitimité. La puissance publique et – *a fortiori* – le ministère de la Défense jouent un rôle décisif et organisateur dans le paysage français de la recherche internationale et stratégique. Enfin, malgré le besoin croissant en expertise sur l'Union européenne pour accompagner les décisions politiques des États membres, l'europanisation institutionnelle des *think tanks* français reste embryonnaire, à quelques exceptions près comme l'IFRI et le CERI. Elle résulte plutôt de collaborations individuelles entre chercheurs européens.

Le ministère des Affaires étrangères et surtout le ministère de la Défense ont joué un rôle central mais ambigu dans l'institutionnalisation de *think tanks*. Ils ont tout d'abord toléré le recours à l'expertise d'universitaires formés aux sciences sociales. Puis, ils ont financé, de manière directe ou indirecte, des centres de recherche, tout en leur laissant une autonomie limitée. La relation entre les pouvoirs publics et les *think tanks* reste donc ambivalente. Elle oscille entre la distance et la proximité, l'indépendance et le contrôle, la tolérance de ces centres à leur promotion en tant qu'homologues français des *think tanks* européens.

Les études sur la prise de décision présentent l'information comme un facteur de réduction de l'incertitude et de compétitivité dans le jeu concurrentiel<sup>31</sup>. Cependant, la notion d'exper-



tise s'applique mal aux relations entre *think tanks* et administrations françaises, car on y observe rarement « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé »<sup>32</sup>. Globalement, les relations entre décideurs politiques et chercheurs n'ont guère évolué et les deux mondes de la recherche et de la décision de politique étrangère et de défense demeurent étanches. Les *think tanks* français ne sont pas représentés dans les circuits décisionnels politico-administratifs ou bien de manière très marginale ou ponctuelle. Un réseau de chercheurs-experts a toutefois pu émerger, véritables « marginaux sécants »<sup>33</sup> et « navigateurs organisationnels »<sup>34</sup> capables de traverser les frontières entre le monde de la décision et celui de la recherche.

Il en résulte une forme de mercenariat des *think tanks* toujours en quête de nouveaux contrats de recherche pour financer leur développement ou leur survie, une surcharge de travail pour les chercheurs. Empruntant les termes de Jacques Chevallier, l'expertise diplomatico-stratégique représente un ensemble de « dispositifs plaqués sur un système dont la structure profonde est demeurée inchangée »<sup>35</sup>.

En France, les décideurs attendent des experts qu'ils soient « formels »<sup>36</sup>, pour administrer la preuve, et donc créer le consensus. Ces derniers sont perçus comme des obligés malléables, aptes à légitimer *a posteriori* une décision difficile. À de rares exceptions près, les décisions n'ont pas été modifiées à la suite des interventions de chercheurs. Celles qui ont été identifiées sont liées à l'ouverture de fenêtres d'opportunité exceptionnelles, de situations de crise aiguë, liées à la carence des circuits de remontée de l'information.

Les situations d'expertise forment des équilibres précaires du fait de « l'échange de légitimité »<sup>37</sup> et de l'échange financier qui les fondent. Les chercheurs ayant participé à des missions d'expertise expriment un sentiment de frustration à l'égard de ces expériences. Il n'est pas facile, en effet, de concilier la recherche opérationnelle et la prospective, la complexité et la pédagogie, la rigueur scientifique et l'engagement. De même, il n'est pas aisé de conjuguer une diffusion maximale des résultats de recherches et leur rétention à la seule intention

de ceux qui les ont financés, ou encore de mêler soutien et critique.

C'est du côté des médias, à la recherche de clés de lecture de l'actualité et de cautions scientifiques, que les *think tanks* français ont le mieux réussi à s'imposer comme sources d'information. Certains chercheurs sont allés jusqu'à endosser le costume du militant, du leader d'opinion ou de l'éminence grise dans l'ombre d'une ONG ou d'un parti politique. Les *think tanks* mettent des problèmes sur l'agenda et contribuent de manière incrémentale à des modifications du « référentiel »<sup>38</sup>. Reste que leur influence demeure ponctuelle, imprévisible et rarement exclusive.

## Notes

1. Marie-Christine Kessler, *La Politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

2. Ce chapitre s'appuie sur une enquête réalisée dans le cadre d'une thèse en Sciences de l'information et de la communication (SIC) : *Les limites de « l'import-export institutionnel », le modèle d'expertise anglo-saxon incarné par les think tanks français internationalistes et spécialistes des questions de défense* soutenue à l'Université Sorbonne Paris IV en 2005. Le corpus a été constitué à partir d'une observation participante facilitée par le statut d'allocataire de recherche CNRS-DGA rattachée à la FED, puis à la FRS. Il s'est constitué grâce à l'accumulation de sources écrites, complétée par la réalisation de plus de 120 entretiens semi-directifs avec des acteurs du système d'action de l'expertise internationale et stratégique. Évoquons, parmi ces derniers, des chercheurs ayant effectué des missions pour les ministères des Affaires étrangères ou de Défense, des responsables de la politique extérieure et de défense ainsi que des contractuels divers.

3. Daniel Béland, « Expertise et politique des retraites : l'influence des think tanks aux États-Unis », *L'Année de la régulation*, Dossier Politiques de retraite, (4), 2000, p. 253.

4. Marie Jégo, « Robert Kotcharian a été réélu président de l'Arménie », *Le Monde*, 7 mars 2003.

5. Rémi Godeau, « La France a encore des atouts, mais... ». *Le Figaro*, 7 mai 2003.

6. Jean-Emmanuel Ducoin, « Comment Jacques Chirac s'est reconverti ? », *L'Humanité*, 13 mai 2000 ; Béatrice Gurrec, « Le plébiscite de Noël Mamère met fin à l'épisode Alain Lipietz », *Le Monde*, 31 oct. 2001.
7. Thomas Lebègue, Vanessa Schneider, « L'UMP, "un an et déjà toute ridée" », *Libération*, 5 sept. 2003.
8. Christian Losson, « Développement : la Banque mondiale priée de moins pomper », *Libération*, 11 déc. 2003.
9. John Gaffney, « The Political Think-Tanks in the UK and the Ministerial Cabinets in France », *West European Politics*, 14 (1), nov. 1991, pp. 1-17.
10. Catherine Fieschi, John Gaffney, « French Think Tanks in Comparative Perspective » in : Diane Stone, Andrew Denham, Mark Garnett (Eds), *Think Tanks Across Nations. A Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press, 1998, pp. 42-58.
11. Erik Izraelewicz, Alain Frachon, « Le premier 'think tank' français ». *Le Monde*, 26. oct. 1999.
12. Andrew Denham, Mark Garnett, « The Nature and Impact of Think Tanks in Contemporary Britain », in : David Michael Kandiah, Anthony Seldon (Eds.), *Ideas and Think-Tanks in Contemporary Britain*, London, Frank Cass, 1996, p. 43.
13. Kent Weaver, « The Changing World of Think-Tanks », *Political Science and Politics*, 22 (3), sept. 1989, p. 564.
14. Diane Stone, « Old Guard versus New Partisans: Think-Tanks in Transition », *Australian Journal of Political Science* (26), 1991, p. 201.
15. James A. Smith, *The Idea Broker*, New-York, Free Press, 1991, pp. XIII-XIV.
16. Tim Hames, Richard Feasey, « Anglo-American Think Tanks under Reagan and Thatcher », in: Andrew Adonis, Tim Hames (Eds), *A Conservative Revolution ? The Thatcher-Reagan Decade in Perspective*, Manchester, Manchester University Press, 1994.
17. Stone, *op. cit.*, p. 201.
18. James G. McGann, *The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry*, Lanham, University Press of America, 1995.
19. Martin Thunert, « Think Tanks in Europe: Ideas Centers to Civil Society, Advisers to Government ? Germany and Britain in Comparison », *The XVIII<sup>th</sup> International Political Science Association World Congress*, Québec, Canada, 1<sup>er</sup>-5 août 2000.
20. Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter ? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
21. Jean-Loup Samaan, *La RAND Corporation (1989-2009). La reconfiguration des savoirs stratégiques aux États-Unis*, Paris, L'Harmattan, 2010. Coll. Chaos International.

22. Cf., Luc Rouban, « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export institutionnel », *Revue Française d'Administration Publique*, (66), juin 1993, pp. 197-200.
23. Ces verbatims recueillis lors d'entretiens semi-directifs réalisés en 2000 et 2001 reflètent un sentiment majoritaire chez les chercheurs.
24. Samy Cohen, « Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures », *Revue Française de Science Politique*, 32 (6), 1982, p. 1055-1076, p. 1060.
25. Entretien avec Pierre Jacquet, directeur-adjoint de l'IFRI, du 15. déc. 1999.
26. Date d'entrée en exercice des ministres de la Défense successifs : Pierre Joxe (29 janv. 1991), François Léotard (29 mars 1993), Charles Millon (18 mai 1995), Alain Richard (2 juin 1997), Michèle Alliot-Marie (7 mai 2002).
27. Guy Hermet, « Vingt ans avant », *Brochure anniversaire du cinquantenaire du CERI, 1953-2002*, p. 21.
28. Jean-François Leguil-Bayart, « Cinquante ans... Nouveau départ ? », *Brochure anniversaire du cinquantenaire du CERI, op. cit.*, p. 34.
29. IRIS, *L'expertise stratégique en toute indépendance*, Paris, IRIS, Juillet 2004, <http://www.iris-france.org/pagefr.php3?fichier=fr/pages/iris>.
30. Stephen Boucher, Benjamin Hobbs, Juliette Ebéle, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Diego Cattaneo, Radoslaw Wegrzyn (Éds.), *L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli*, Paris, Notre Europe, oct. 2004. Coll. Etudes et recherches.
31. *Revue Française de Gestion*, « Immatériel : nouvelle approche de la gestion », (130), 2000.
32. Tanguy, « Le sociologue et l'expert », *op. cit.*, pp. 457-477.
33. Haroun Jamous, Jacques Commaille, Bernard Pons-Vignon, *Sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Éd. du CNRS, 1969. Coll. Travaux du Centre d'études sociologiques ; Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977. Coll. Sociologie politique. Citons, parmi les chercheurs *marginiaux séants* : Pascal Boniface, Michel Foucher, François Heisbourg, Christian Lechervy, Pierre Lellouch, Thierry de Montbrial.
34. Guy Pelletier, « Le gestionnaire, le leader et l'artiste », *Revue Française de Gestion*, (107), janv.-fév. 1996, pp. 44-57 ; Guy Pelletier, « Les navigateurs des frontières organisationnelles : regards sur les artisans du partenariat international », *Revue Internationale de Gestion*, juin 1995, pp. 27-33.
35. Jacques Chevallier, « COB, CNIL, CNCL et Cie : la "philosophie" des autorités administratives indépendantes », *Regards sur l'actualité*, (146), déc. 1988, pp. 20-21.
36. Tanguy, « Le sociologue et l'expert », *op. cit.*, pp. 457-477.
37. Jacques Chevallier, « L'entrée en expertise », *Politix*, (36), 1996, pp. 33-50.

38. Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, *La Construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995. Coll. Logiques politiques ; Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, avril 2000, 50 (2), pp. 189-207 ; Paul A. Sabatier, Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, avril 2000, 50 (2), pp. 209-234.



## **Le conseil politique allemand au service de la diplomatie**

**Heinrich Kreft**

La politique extérieure et de sécurité – comme d’autres domaines politiques – se passe de moins en moins des activités de soutien à la décision. Un nombre croissant d’acteurs étatiques et non étatiques s’implique dans les cercles décisionnels de l’activité politique des États, ajoutant ainsi à sa complexité. C’est une des raisons pour lesquelles le conseil institutionnalisé à la décision politique a gagné en importance ces dernières décennies, même s’il est possible d’en trouver les prémises dès le XIX<sup>e</sup> siècle. La politique étrangère et le conseil dans le domaine des relations extérieures et de sécurité constituent les deux faces d’une même médaille. Si le conseil implique la recherche d’une posture scientifique, il induit une grande proximité de communication avec le monde politique.

À la suite de la Guerre froide, l’Allemagne réunifiée a hérité de nouvelles tâches au sein d’une Union européenne élargie, dont la structure institutionnelle s’est depuis complexifiée. La République fédérale devait redéfinir sa place dans le cadre d’un nouvel ordre international en quête de stabilité. Elle s’est engagée au sein de l’UE pour assurer la gestion de crises et la reconstruction dans les Balkans, puis en Afghanistan. Plus récemment, elle est venue en aide aux victimes de la catastrophe

du Tsunami en Asie et a pris part à la résolution des conflits au Soudan du Sud, au Darfour et au Congo. Pour ce faire, les décideurs allemands s'appuient sur des savoirs experts relevant des domaines et des régions qui, il y a quelques années encore, n'étaient pas nécessairement au cœur des préoccupations politiques.

En raison de son rôle clé dans l'intégration européenne, les relations de sécurité transatlantiques et le façonnement de l'ordre international, l'Allemagne est de plus en plus amenée – dans le contexte européen du moins – à jouer un rôle actif lors de l'adoption de positions communes. Elle y contribue en formulant ses propres initiatives, en formant des coalitions ou en prenant des mesures le plus souvent concertées.

### 1. Le conseil en politique étrangère et de sécurité

Le ministère des Affaires étrangères allemand (*Auswärtiges Amt*) coopère étroitement avec des organisations allemandes et internationales de conseil en matière de politique étrangère et de sécurité. Afin de s'assurer un soutien aussi large que possible, l'*Auswärtiges Amt* cherche le dialogue avec un maximum de groupes et institutions de la société engagés dans divers débats. Il s'agit par exemple de la politique des droits de l'homme, de l'environnement ou encore du développement. Depuis plusieurs années, le budget fédéral consacre de manière constante quelque 16 millions d'euros à la recherche destinée à nourrir le conseil politique en matière de politique extérieure et de sécurité.

La tête de proue des *think tanks*<sup>1</sup> allemands dans ce domaine est la Fondation Science et Politique (*Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP*) qui, à l'initiative de l'*Auswärtiges Amt*, a déménagé en 2001 de Ebenhausen en Bavière à Berlin. Par la même occasion, la *SWP* a fusionné avec l'Institut fédéral pour les études orientales et internationales (*Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, BIOS*), qui s'était déplacé de Cologne à Berlin, et le département Science de l'actualité (*Ge-*



*genwartskunde*) de l'Institut pour l'Europe du Sud-Est (*Südosteuropa-Instituts, SOI*) basé à Munich.

La *SWP*, qui dispose d'un budget annuel d'environ 10 millions d'euros, relève certes formellement de la Chancellerie fédérale. Cependant, elle fournit des conseils avant tout à l'*Auswärtiges Amt*, ainsi qu'aux parlementaires et assistants du *Bundestag*. En 2009, la *SWP* a aussi ouvert son propre bureau à Bruxelles.

On compte également parmi les institutions allemandes de renom quatre instituts de recherche régionale, réunis au sein de l'Institut allemand d'Outre-Mer (*Deutsches Übersee-Institut, DÜI*), situé à Hambourg, rebaptisé *GIGA* (*German Institute of Global and Area Studies*) en 2006. Il s'agit de l'Institut pour les études asiatiques (*Institut für Asienkunde*), l'Institut pour les études d'Amérique latine (*Institut für Iberoamerika-Kunde*), l'Institut pour les études africaines et l'Institut d'Orient (*Institut für Afrika-Kunde und Orient-Institut*) ainsi que l'Institut pour la recherche générale sur l'Outre-Mer (*Institut für allgemeine Überseeforschung*).

Vient ensuite la Société allemande pour la politique extérieure (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP*) et ses instituts de recherche, qui ont déménagé de Bonn à Berlin en même temps que le gouvernement fédéral. Il faut y ajouter deux grands instituts de recherche sur les questions de sécurité, la fondation de Hesse pour la recherche sur la paix et les conflits (*Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK*) dont le siège se trouve à Francfort, et l'Institut pour la recherche sur la paix et la politique de sécurité (*Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik*) de l'Université d'Hambourg.

Alors que la *SWP* et la *DGAP* consacrent une partie de leurs analyses aux questions européennes, trois *think tanks* se focalisent entièrement sur les thématiques communautaires. Parmi les plus anciens figure l'*IEP* (*Institut für Europäische Politik*, Institut de Politique Européenne), fondé en 1959, qui a suivi le gouvernement fédéral lors de son déménagement de Bonn à Berlin. Considéré comme une référence en affaires européennes, l'*IEP* se spécialise en particulier sur les questions de

politique étrangère et de sécurité. La politique énergétique est récemment venue s'y ajouter.

D'une taille un peu plus importante, le Centre pour les recherches sur l'intégration européenne, le *ZEI (Zentrum für Europäische Integrationsforschung)* a été fondé en 1995, dans le contexte des négociations sur le déménagement de la capitale fédérale de Bonn à Berlin. Les paiements compensatoires destinés à la ville de Bonn ont permis l'implantation de ce nouvel organisme dans l'ancien siège du gouvernement fédéral. Les priorités de recherche des analystes du *ZEI* s'articulent autour des politiques publiques et du droit communautaire. Elles incluent aussi des problématiques macroéconomiques, la politique sociale européenne, la PESD et la PESD, ainsi que les questions institutionnelles.

En 2006 a été créé à Fribourg le *CEP (Centrum für Europäische Politik)*, Centre pour la Politique Européenne, grâce aux financements de la Fondation pour l'ordre public (*Stiftung Ordnungspolitik*). Parmi les questions européennes, le *CEP* se focalise sur le traité de Lisbonne, la problématique du marché unique et de la protection des consommateurs, la politique énergétique, ainsi que le domaine du travail et des affaires sociales.

En plus de ces *think tanks* que l'on peut qualifier de *classiques*, principalement soutenus par les caisses publiques, des organisations aux financements privés ou semi-privés ont gagné en importance ces dernières années. Il convient notamment d'évoquer la Fondation Bertelsmann qui a financé en grande partie, il y a peu encore, le Centre pour la recherche politique appliquée, le *CAP (Centrum für Angewandte Politikforschung)* à l'Université de Munich ou le réseau de politique publique mondiale (*Global Public Policy Network*) fondé à Berlin. Le *think tank* qui a connu le développement le plus spectaculaire ces dernières années est l'Institut Ecologic, inauguré en 1995. Ce dernier se spécialise sur les questions européennes liées à l'environnement et à l'énergie. Ecologic dispose d'un bureau à Bruxelles et d'une autre antenne à Washington.

À côté des *think tanks* évoqués, on retrouve en Allemagne de plus en plus de petits instituts dont les compétences ne sont pas en première ligne, l'analyse scientifique. Ces derniers privilégient des activités de lobbying autour de thèmes spécifiques et l'encadrement de positions politiques. Assimilables à des groupes d'intérêts, ces *think tanks* s'appuient principalement sur des réseaux d'experts qu'ils contribuent à créer et à entretenir. Ils agissent comme des agences chargées de vendre des connaissances et des idées. Il est possible d'inclure dans ce groupe une partie des fondations politiques proches des partis et les institutions issues des fédérations professionnelles. S'y ajoute un nombre croissant de nouveaux venus du domaine non gouvernemental.

En lien avec la mondialisation des échanges et les défis qu'elle implique, une partie du conseil dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité s'effectue de manière transnationale. Les *think tanks* américains comme la RAND disposent d'agences à Berlin et à Leiden au Pays-Bas. Les fondations politiques allemandes, quant à elles, ont des bureaux à Washington et de nombreuses autres villes dans le monde<sup>2</sup>. Le *German Marshall Fund*, un *think tank* américain, fondé à l'origine grâce à des financements allemands, entretient une centrale pour l'Europe à Berlin. Il a ouvert entre-temps des bureaux à Bruxelles, Paris, Bratislava, Belgrade et Ankara. L'Institut Aspen à Berlin est une filiale européenne du *think tank* américain du même nom.

Il faut y ajouter également les entités de recherche de l'OCDE et l'Institut d'Études de Sécurité (*Institute for Security Studies*), anciennement Institut de l'UEO, à Paris ainsi qu'un grand nombre de *think tanks* à Bruxelles, principalement privés, qui visent surtout l'UE, mais aussi ses États membres.

*Think tanks* en Allemagne (sélection)<sup>3</sup>

Dénomination	Domaine de compétences	Siège	Financement principal
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit	Politique extérieure et de sécurité	Berlin	Public
Deutsche Gesellschaft für Auswärtiges Politik (DGAP)	Politique extérieure et de sécurité	Berlin	Public et privé
Hessische Stiftung für Friedens – und Konfliktforschung (HSFK)	Politique extérieure et de sécurité	Francfort	Public et privé
Centrum für angewandte Politikforschung (CAP)	Politique extérieure et de sécurité	Munich	Principalement privé
German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, - Institut für Asienkunde (IFA) - Institut für Afrika-Kunde (IAK) - Deutsches Orient-Institut (DOI) - Institut für Iberoamerika-Kunde	Recherche régionale: - générale - Asie - Afrique - Proche-Orient - Amérique latine	Hambourg	Public
Bertelsmann Stiftung	Société	Gütersloh	Privé
Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv (HWWA), Hamburg Institute of International Economics	Économie internationale	Hambourg	Public
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)	Économie internationale	Berlin	Public
Institute for Economic Research (IFO)	Économie	München (bureau à Dresde)	Public
Institut für Europäische Politik (IEP)	Europe	Berlin	Public
Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)	Europe	Bonn	Public
Centrum für Europäische Politik (CEP)	Europe	Fribourg	Privé

## 2. Le conseil dans le processus décisionnel

Dans son *modèle pragmatique* du conseil politique, Jürgen Habermas a critiqué, depuis des années déjà, « *la stricte séparation entre les fonctions de l'expert et celles du politique* » qui s'appuie sur les conceptions de Max Weber et de Carl Schmitt<sup>4</sup>. En réalité, la séparation stricte de la science et du politique s'avère relativement rare. Le modèle selon lequel les acteurs et institutions de l'expertise et ceux de la politique s'influencent mutuellement dans une relation d'interdépendance semble plus plausible. La pratique du gouvernement fédéral, le fonctionnement des ministères et d'autres institutions politiques ne se déroule pas en dehors de toute approche théorique ou analytique.

Des ministères comme l'*Auswärtiges Amt* et le ministère fédéral de la Défense disposent respectivement d'une cellule de planification (*Planungsstab*) relativement étoffée<sup>5</sup>. Le *Planungsstab* de l'*Auswärtiges Amt* réunit, au regard de son personnel, la science et la politique, la théorie et la pratique. L'échange entre les champs académique, politique, administratif, économique et médiatique s'est donc largement institutionnalisé.

**Politique quotidienne *versus* analyse de long terme.** À l'*Auswärtiges Amt*, les activités de conseil se déroulent à plusieurs niveaux et s'articulent de différentes manières. L'appui aux décideurs s'exerce généralement en interne. Les décisions de la politique quotidienne relèvent du domaine administratif et restent relativement éloignées des grandes décisions de politique étrangère. Dans ces domaines, il n'y a pas – ou rarement – besoin de conseils extérieurs relatifs au contenu. Les questions liées à la manière d'optimiser les structures et procédures bureaucratiques sont considérées, quant à elles, comme étant plus cruciales. À ce niveau, l'*Auswärtiges Amt* a eu recours, à plusieurs reprises, au conseil extérieur. Il a restructuré plusieurs fois son organisation, en introduisant notamment des méthodes modernes de gestion comme le contrôle.

Cependant, une analyse interne s'avère souvent plus adaptée aux pressions importantes qui pèsent sur la direction

du ministère qu'une étude externe. Cette dernière, bien qu'elle puisse être théoriquement plus fondée, peine pour cette même raison à proposer des solutions concrètes à un problème. Il s'agit là d'un obstacle récurrent dans les domaines politiques les plus dynamiques auxquels appartient, depuis la fin de la Guerre froide, la politique étrangère et de sécurité. Pourtant, l'expertise externe parvient à trouver son chemin dans le processus d'élaboration d'une opinion propre au ministère. Les études issues de la recherche appliquée, en particulier de la *SWP*, sont résumées principalement dans les départements internes et/ou du *Planungsstab*. Elles sont alors incluses dans les analyses de conseil.

Afin de répondre à l'offre et à la demande émanant notamment de la *SWP*, une évaluation des besoins en conseil est réalisée régulièrement parmi les quelque cent unités de travail de l'*Auswärtiges Amt*. Le coordinateur pour la recherche, situé au *Planungsstab*, se charge de cette évaluation avant de transmettre les besoins en expertise à la *SWP* et à d'autres institutions. Un dialogue se noue alors de manière croissante entre ceux qui conseillent et leurs interlocuteurs pour faciliter le choix des thèmes.

**Des conseils politiques souvent informels.** À côté des analyses classiques se développent des formes innovantes de conseil politique sous forme de dialogue. Les institutions s'efforcent de faire participer des représentants des ministères, du *Bundestag* et des partis politiques à leurs conférences et colloques. Elles considèrent ces forums comme autant de possibilités d'exercer une influence sur les décisions politiques. En outre, l'*Auswärtiges Amt* organise des *workshops* et de petites conférences sur des thèmes où un besoin en conseils spécifiques a été identifié.

Ces dernières années, le *Planungsstab* a organisé plusieurs manifestations avec des experts extérieurs sur la relation établie entre religion et politique étrangère, le dialogue avec l'Islam, l'évolution des relations transatlantiques, la place de la mémoire dans les relations entre l'Allemagne et Israël, les derniers déve-

loppements en Asie du Sud-Est et en Amérique latine ainsi que sur la sécurité énergétique et la Russie. De plus, l'*Auswärtiges Amt* participe activement – par le biais de présentations et de discussions – aux débats généraux sur la politique étrangère, européenne et de sécurité. Ces échanges se déroulent non seulement au plan national, mais aussi européen et, de plus en plus, transatlantique.

La création de commissions consultatives ou de comités *ad hoc*, qui se réunissent de manière régulière ou à certaines occasions, représente une forme institutionnalisée du conseil. Il existe par exemple depuis longtemps à l'*Auswärtiges Amt* un conseil scientifique pour le droit international. Celui-ci se compose de juristes allemands renommés et dépend du département juridique. Le département Affaires mondiales recourt aux conseils de la Commission politique des Nations Unies, le département Europe à ceux de la Commission scientifique pour le droit européen. Quant au *Planungsstab*, il a créé, en 1999, un groupe de travail pour la recherche sur la paix et les conflits. Lors de négociations complexes, par exemple dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération des armes nucléaires, l'*Auswärtiges Amt* fait appel à des experts extérieurs. Ces derniers deviennent alors membres à part entière de la délégation chargée des négociations.

Il est possible d'avancer que le conseil politique à l'*Auswärtiges Amt* se déroule aujourd'hui principalement sous la forme de dialogues multiples. Ces échanges ont lieu aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère et bénéficient d'un encadrement variable.

**La signification des débats publics.** La mise sur agenda de la politique étrangère et de sécurité ne se prépare pas en vase clos. Les médias exercent une influence non négligeable sur la politique. Les dirigeants de l'*Auswärtiges Amt* prennent quotidiennement connaissance des comptes rendus sur la politique étrangère et de sécurité ainsi que sur le fonctionnement du ministère lui-même. Ainsi, la réunion matinale des directeurs de départements de l'*Auswärtiges Amt*, présidée par deux Secrétaires

taires d'État, commence-t-elle par une revue de presse. Celle-ci est suivie de comptes rendus des départements thématiques et régionaux sur les développements actuels et les décisions à venir.

Les représentants de l'expertise institutionnalisée, ainsi que ceux défendant d'autres d'intérêts, essaient d'influencer les décisions politiques non seulement de manière directe, mais aussi par le biais des médias. Il appartient au conseil politique de proposer d'autres options et scénarios, non seulement pour la bureaucratie ministérielle, mais aussi pour le public intéressé par la politique. Ce milieu d'experts constitue un groupe d'acteurs important dans le processus complexe de formation des volontés et des opinions politiques, qui pèse sur la prise de décision. Les débats politiques généraux servent souvent de base pour la conduite de la politique étrangère et de sécurité allemande. Les scientifiques, mais aussi des diplomates initient parfois ces débats.

#### Les fondations politiques allemandes

Nom	Affiliation partisane
Konrad Adenauer Stiftung	CDU – Union chrétienne-démocrate
Friedrich Ebert Stiftung	SPD – Parti social-démocrate allemand
Friedrich Naumann Stiftung	FDP – Parti démocrate-libéral
Heinrich Böll Stiftung	Die Grünen – Les Verts
Hanns Seidel Stiftung	CSU – Union chrétienne-sociale
Rosa Luxemburg Stiftung	Die Linke – La Gauche

**L'implication dans le dialogue international.** L'*Ostpolitik* et le processus de la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe) ont contribué sans conteste à dépasser la partition de l'Allemagne et de l'Europe. Dans les deux cas, non seulement la politique officielle, mais aussi la société civile ont érigé des ponts au-dessus du Mur et du rideau de fer, par leurs contacts et discussions à différents niveaux. Plusieurs groupes



et institutions de la société civile sont devenus des acteurs à part entière de la politique étrangère et de sécurité. Leur nombre est évalué à plus de 10 000.

Les ONG sont situées à l'interface de nombreuses questions et thèmes des relations extérieures, contribuant à relier les décideurs en matière de politique étrangère et de sécurité et les citoyens intéressés. Mais ces organisations s'impliquent souvent elles-mêmes dans l'accompagnement des politiques évoquées. Elles s'emploient tout particulièrement dans les activités relevant du maintien de la paix, en cherchant à réduire les instabilités politiques et les conflits. D'autres organisations privées et acteurs originaux de la politique étrangère, comme les fondations politiques et quelques fondations privées, se sont assigné ce but. En cas de situations conflictuelles, ces organismes sont considérés comme mieux à même d'organiser le dialogue des sociétés au-delà des frontières.

Toutes les fondations politiques allemandes (Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Friedrich Naumann, Heinrich Böll, Hanns Seidel et, depuis fin 2008, la fondation Rosa Luxembourg) disposent de leurs propres bureaux à Bruxelles. Certaines d'entre elles parviennent, depuis un certain temps, à obtenir des financements communautaires pour leurs projets. De plus, les deux plus grandes fondations – d'obédience chrétienne-démocrate et sociale-démocrate – disposent de bureaux dans les principales capitales des pays membres de l'UE. Selon certains, c'est grâce à la réussite de leur dispositif original que les fondations politiques allemandes ont servi de modèle aux États-Unis lors de la création de l'*International Republican Institute* et du *National Democratic Institute*.

Les situations de conflits sont devenues un des domaines d'activité les plus importants des *think tanks* et de leurs représentants, qui fournissent de nombreuses analyses à chaud. Il existe désormais de grands réseaux de *think tanks* qui se sont fixé pour but de construire des passerelles entre des pays ennemis ou des groupes en conflit. Le Conseil pour la coopération dans le domaine de la sécurité en Asie et Pacifique (*Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP*), un regroupe-

ment de *think tanks* asiatiques s'est par exemple donné pour but d'améliorer la situation sécuritaire en Asie de l'Est et du Sud-Est. L'Amérique du Nord et l'Europe participent aussi à ses activités ; il encourage également la représentation de la Chine et de la Corée du Nord. Dans ce cas précis, la notion de *diplomatie de deuxième rang* (*track two diplomacy*) est devenue langage courant.

Des forums de discussion poursuivent des buts similaires, comme le *Bergedorfer Gesprächskreis* mis en place par la fondation privée Körber. Ce forum agit, depuis 1961 – et sous la direction actuelle de l'ancien président fédéral Richard von Weizsäcker – en faveur de l'entente internationale. L'*Auswärtiges Amt* soutient ce genre d'activités. À chaque fois que cela est possible, il est représenté à ces dialogues, dont le nombre s'est accru ces dernières années.

**Les forums de politique étrangère.** Un des signes distinctifs de la *République de Berlin* par rapport à celle de Bonn semble être le développement d'une culture de discussion – voire d'une véritable *communauté* – dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Elle rivalise désormais avec celles de Paris et Londres. Depuis quelques temps, elle est également prise au sérieux par Washington. Le nombre croissant de visiteurs américains venus des *think tanks* les plus connus atteste de ces changements. Ces derniers n'appartiennent pas nécessairement aux transatlantistes classiques, mais traitent d'autres thèmes comme la Chine, l'Inde, le Proche et le Moyen-Orient ou encore l'Afrique.

Le déménagement de la *DGAP*, de la *SWP* et du *BIOST* semble avoir joué un rôle décisif dans l'émergence de cette *communauté stratégique*. Le déplacement des départements responsables de ces thèmes au sein des fondations politiques ainsi que la formation de nouveaux *think tanks* y ont contribué. L'ouverture de l'*Auswärtiges Amt* à une forme orale de conseil politique dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité pèse dans ce développement.

Il faut y ajouter de nouveaux acteurs, auparavant répartis sur le territoire de la République, comme les fondations privées Körber, Bertelsmann, Hertie ou Herbert Quandt. Ces dernières ont déplacé une partie de leurs activités à Berlin, contribuant à une centralisation de l'expertise. Ces fondations participent de la culture de discussion à travers leurs manifestations diverses. Elles rejoignent un mouvement lancé par les universités berlinoises et autres institutions de recherche et de l'expertise, comme le *WZB (Wissenschaftszentrum)*, l'Institut Aspen et l'*American Academy*, qui se saisissent des thématiques de politique étrangère et de sécurité.

Par ailleurs, de grandes entreprises nationales et internationales, ainsi que quelques fédérations professionnelles alimentent à leur manière ces pratiques de discussion. Elles le font en tant que sponsors d'événements, mais aussi par le biais de leurs représentations situées à deux pas du *Bundestag*, de la chancellerie et de l'*Auswärtiges Amt*. Ces débats sont censés contribuer à entretenir une culture démocratique ouverte aux points de vue divergents. On attend de la participation d'experts et de groupes d'acteurs engagés, venant de la science, de la société organisée, l'émergence de solutions solides et consensuelles, qui puissent servir de base à la prise de décisions.

Désormais, la démocratie parlementaire offre une variété de possibilités de participation ouvertes au public intéressé. L'organisation de débats larges et informés en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi que leur ouverture au cadre européen et aux relations transatlantiques, fournit un fondement social à la mise en œuvre de la politique extérieure allemande.

## Notes

1. La notion de *think tank* provient des États-Unis et désigne des organisations qui disposent juridiquement d'un statut d'intérêt général, mais dépendent de l'appareil décisionnel central et dont le but affiché est d'influencer la prise de décision politique. Cf., la contribution de Lucile Desmoulins dans ce volume.

2. Cf., la contribution de Dorota Dakowska dans ce volume.
3. Les organismes suivants peuvent également être considérés comme des *think tanks* de la politique étrangère allemande : *Institut für strategische Analysen (ISA)*; *Institut Arbeit und Technik (IAT) im Wissenschaftszentrum Nord-Rhein-Westfalen*; *Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG)*; *Council on Public Policy (CPP)*; *Institut für Weltwirtschaft (IfW)*; *Haus Rissen*; *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik* de l'Université de Hambourg (*IFSH*); *Deutsche Stiftung Friedensforschung*; *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie*; *Ibero-Amerikanisches Institut Preussischer Kulturbesitz*; *Deutsch-Französisches Institut*; *Bonn International Center for Conversion*; *Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung*; *Institut für Entwicklung und Frieden*; *Stiftung Entwicklung und Frieden*; *Global Public Policy Institute (GPPi)*; *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWT)*; *Institut für Wirtschaftsforschung Halle*; *Europäische Akademie Berlin*; *Robert Bosch Stiftung*; *Körber-Stiftung*; *Hertie-Stiftung*; *Vodafone Stiftung Deutschland*; *Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) für Sozialforschung*.
4. Par exemple Jürgen Habermas, « Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung », in: Jürgen Habermas, *Technik und Wissenschaft als "Ideologie"*, 11<sup>e</sup> édition, Frankfurt a.M., 1981, p. 121. Édition française : Jürgen Habermas, *La Science et la technique comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1990.
5. NDLT : Structure équivalentes en France au CAP (Centre d'Analyses et de Prévision), (ministère des Affaires étrangères) ou à la DAS (Délégation aux Affaires Stratégiques), (ministère de la Défense).

## L'internationalisation des *Länder*

Thomas Fischer

Il suffit de parcourir la presse quotidienne pour s'apercevoir que, dans le système fédéral allemand, les relations extérieures tissées au niveau fédéral sont complétées par le large spectre d'activités internationales des *Länder*. On rapporte qu'à l'occasion d'une visite au Vatican, l'ancien ministre-président de la Bavière, Edmund Stoiber, buta contre la garde pontificale jusqu'à ce que l'un de ses accompagnants le désigne comme *il presidente bavarese* ; à la suite de quoi la délégation de Munich fut autorisée à passer<sup>1</sup>.

Cette anecdote ne saurait faire oublier que la coexistence structurelle de la Fédération (*Bund*) et des *Länder* sur le plan des relations extérieures reste contestable. Au moment où les *Länder* allemands commencèrent à installer à Bruxelles leurs propres bureaux, le gouvernement fédéral leur reprocha de mener une « *politique étrangère parallèle* »<sup>2</sup>. Les réactions ne furent pas moins critiques quelques années plus tard lorsque, dans le contexte de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, ils parvinrent à étendre sensiblement leurs droits de participer à la politique européenne. Cette évolution a été rendue possible grâce à l'introduction du nouvel article 23 dans la Loi fondamentale (*Grundgesetz*)<sup>3</sup>.

Depuis lors, des critiques régulières ont fustigé les lourdeurs de la politique européenne de l'Allemagne. C'est pourquoi, les négociations lancées entre le pouvoir central et les *Länder* à l'automne 2003 avaient pour but de moderniser la structure fédérale. Ces dernières ont été poursuivies en mai 2005 dans le contexte de la ratification par le *Bundestag* et le *Bundesrat* du Traité constitutionnel.

Les *Länder* se sont servis des consultations intra-étatiques sur les deux projets de réforme pour revendiquer un renforcement de leur rôle en matière de politique européenne. Certains observateurs ont interprété cela comme une *folie fédéraliste*, préjudiciable à la politique étrangère et européenne de Berlin, dans la mesure où « de nombreux ministres-présidents se comportent en rivaux du chancelier et affichent des ambitions internationales »<sup>4</sup>. Certains dirigeants de *Länder* eux-mêmes, tel l'ancien ministre-président de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Peer Steinbrück, devenu ministre des Finances du gouvernement d'Angela Merkel, ont déploré la *cacophonie* que font entendre à Bruxelles la Fédération et les *Länder*<sup>5</sup>.

L'hétérogénéité des formes de représentation des intérêts allemands sur la scène internationale est frappante. Les *Länder* allemands entretiennent quelque 130 bureaux dans le monde servant prioritairement à défendre des intérêts économiques et à rassembler des informations politiques. Les représentations bruxelloises de seize *Länder* (250 employés au total) dépassent de loin la Représentation permanente de la République fédérale auprès de l'UE (160 personnes environ)<sup>6</sup>. En 2000, les *Länder* entretenaient 21 représentations dans les seuls États-Unis, en plus de postes avancés en Asie, Russie et Europe centrale et orientale<sup>7</sup>.

À cela, s'ajoutent les nombreux contacts qu'entretiennent les *Länder* dans le cadre des coopérations interrégionales et transfrontalières<sup>8</sup>. Quant à la *diplomatie de voyage* des dirigeants régionaux évoquée plus haut, elle prend une ampleur considérable. Une requête auprès de l'*Auswärtiges Amt* a ainsi révélé que les ambassades de la République fédérale ont été saisies en

2004 de 360 visites à l'étranger de représentants des exécutifs régionaux.

Parmi les formes de participation des *Länder* aux affaires internationales et européennes, il convient d'évoquer le *Bundessrat* ou – en cas de conclusion de traités de droit international – la Commission permanente des *Länder* aux traités (*Ständige Vertragskommission der Länder*). Leur activisme à développer des relations extérieures affecte profondément le fédéralisme allemand. Il représente un défi au principe du droit public comparé, suivant lequel la compétence exclusive du niveau fédéral distingue l'État fédéré de la simple confédération<sup>9</sup>. Dans un contexte de mondialisation et d'eupéanisation, la prémisse d'une souveraineté inattaquable s'avère cependant une fiction de droit public.

### 1. La paradiplomatie des États fédérés

En élargissant la perspective, on s'aperçoit que l'accroissement du rôle international des *Länder* allemands ne constitue pas un phénomène exceptionnel. Dès le début des années quatre-vingt-dix, principalement en Amérique du Nord et en Europe, on débat de la *paradiplomatie*<sup>10</sup>. Cette dernière est présentée comme un phénomène général d'intensification des activités extérieures des États membres d'une fédération et des régions constitutives d'États non fédéraux. Les *Länder* allemands, les États-Unis d'Amérique, les régions du Mexique ou d'Australie, les provinces canadiennes, les communautés et régions belges, les cantons suisses ou encore les *Länder* autrichiens sont concernés par cette définition<sup>11</sup>.

La même observation s'applique aux États qui ont connu, au cours des dernières années, un processus de régionalisation sans création de structures fédérales, comme les régions de France, d'Italie, d'Espagne ou du Royaume-Uni<sup>12</sup>. La présence renforcée des acteurs régionaux sur la scène mondiale constitue une tendance globale, observée tant dans l'espace post-soviétique et asiatique-pacifique qu'en Amérique latine ou en Afrique.

Au sein des États membres de l'UE, le poids respectif des échelons régionaux ne dépend pas uniquement de la structuration étatique telle que fixée dans les constitutions, ni de la répartition infra-étatique des compétences. L'implication et l'influence des régions sur les questions européennes varient de manière considérable en raison de la productivité économique, de la disponibilité des décideurs locaux à *se lancer en politique*, du degré d'identification des différentes populations à leur région, de leurs caractéristiques et ressources sociales<sup>13</sup>. Ceci explique pourquoi certaines régions françaises se révèlent aussi actives que les *Länder* allemands dans les domaines de la coopération transfrontalière ou interrégionale<sup>14</sup>.

Dans le cas des régions dotées de compétences législatives propres, il existe une manière similaire de formuler la politique européenne au niveau national. Celle-ci tire son origine du système fédéral allemand et se retrouve à la fois en Belgique et en Autriche. Elle a aussi marqué de son empreinte la pratique européenne d'États non fédéraux tels que l'Espagne et l'Italie. En réaction à l'intégration européenne, les régions italiennes et les Communautés autonomes espagnoles ont adopté à l'égard de leurs gouvernements nationaux une stratégie similaire à celle des *Länder* allemands. Il s'agit de compenser d'éventuelles pertes de compétences au profit du législateur européen par des droits de participation intra-étatique à la politique européenne<sup>15</sup>.

Conformément à la tradition du *fédéralisme associatif*, la politique étrangère et européenne de l'Allemagne se caractérise par des procédures de coopération fortement institutionnalisées, un haut degré de juridicisation ainsi qu'une culture de méfiance entre la fédération et les *Länder*<sup>16</sup>. Pour expliquer cette défiance réciproque, il convient de décrire brièvement la situation constitutionnelle telle que fixée dans la Loi fondamentale, puis d'identifier les raisons qui conduisent les *Länder* à se comporter en acteurs autonomes dans les relations extérieures de l'Allemagne.



**La politique étrangère de l'Allemagne fédérée.** L'article 32 de la Loi fondamentale (LF) définit la répartition des compétences entre la fédération et les *Länder* en matière de relations extérieures<sup>17</sup>. Les relations avec les États étrangers y sont mentionnées comme étant en principe « *du ressort de la fédération* ». Ceci constitue une dérogation explicite à la règle de répartition des compétences stipulant que l'exercice des « *pouvoirs publics* » et l'accomplissement des tâches incombant à l'État relèvent avant tout des *Länder* (art. 30 LF). De fait, cette exception en faveur de la fédération au sujet de la politique étrangère ne va pas sans restriction. Les *Länder* peuvent aussi conclure, « *dans la mesure de leur compétence législative* » et avec l'assentiment du gouvernement fédéral, des traités de droit international « *avec des États étrangers* ».

Mais cette possibilité reste peu compatible avec la division rigide des compétences prévue par la Loi fondamentale. Le fait que cette dernière habilite la fédération à transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales, rend l'*enveloppe extérieure* de la République fédérale extrêmement perméable. Jusqu'aux révisions constitutionnelles de 1992 et l'introduction de l'article 23 « *sur l'Europe* », seul le *levier d'intégration* de l'art. 24, al. 1 LF faisait entrer en vigueur le droit communautaire européen. La fédération avait également le droit de transférer à l'échelon européen des compétences des *Länder*, sans que l'assentiment de ceux-ci eût été requis *via* le *Bundesrat*<sup>18</sup>. L'introduction de l'art. 23 LF, en tant que *lex specialis* de l'art. 24 LF, renforça non seulement les droits de participation des *Länder* en matière de politique européenne, mais les dota, pour la première fois, d'une assise constitutionnelle.

Le législateur allemand a finalement opté pour une souveraineté externe ouverte à l'intégration européenne. En mettant fin à la représentation exclusive de la fédération, il a ainsi renoncé au concept classique de souveraineté nationale. Les rééquilibres engendrés au sein du système fédéral ont créé de nouvelles incitations pour le déploiement des activités exté-

rieures des *Länder*, y compris au-delà des frontières de l'Union européenne.

Les débats constitutionnels et l'évolution de la construction européenne ont mis à mal la vision d'une République fédérale homogène et unie sur la scène internationale<sup>19</sup>. La récente controverse juridique à propos du Traité de Lisbonne et la décision du tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 30 juin 2009 ont, par ailleurs, renforcé les droits de contrôle du *Bundestag* et du *Bundesrat* sur les affaires européennes. Les récentes lois d'accompagnement pour la ratification du Traité de Lisbonne ont élargi les droits de co-décision des *Länder* par le biais du *Bundesrat*. Les deux chambres parlementaires se trouvent davantage impliquées dans les décisions, en particulier dans le cas où les États membres décident d'ajouter des compétences communautaires par le biais de la *clause passerelle* ou de la nouvelle *clause de flexibilité*. Les *Länder* bénéficient donc directement de ces innovations dans le système de contre-pouvoirs de la politique européenne de l'Allemagne.

**L'européanisation des *Länder* allemands.** Il existe une pluralité de causes à la présence croissante des collectivités territoriales sur la scène mondiale<sup>20</sup>. L'effritement de la souveraineté de l'État-nation s'explique principalement par la mondialisation et les dynamiques de l'intégration européenne. Il ne s'agit pas de savoir si la création du marché intérieur et celle de la monnaie unique représentent une anticipation ou une réaction à la globalisation. L'ambivalence de l'intégration européenne réside bien plus dans la simultanéité d'une intégration négative, c'est-à-dire d'une dérégulation créatrice de marché, et d'une intégration positive, soit d'une régulation correctrice de marché au niveau européen.

Cette coexistence de l'intégration économique et de l'intégration politique dans le système de gouvernance multi-niveaux de l'UE conduit à éroder les frontières entre politique intérieure et politique extérieure. Dans le système fédéral de l'Allemagne, l'*européanisation* nécessite certes une adaptation des *Länder* pour contrecarrer les déplacements de pouvoir au ni-

veau fédéral dans le domaine de la politique européenne<sup>21</sup>. Mais l'approfondissement de l'intégration du marché intérieur entraîne aussi une mutation profonde de l'État. Au plan international, les *Länder* allemands, en tant que lieux d'implantation économique, se retrouvent de plus en plus souvent en concurrence avec les régions d'autres États membres. Ce faisant, leur importance en tant qu'unités d'action de la politique extérieure tend à s'accroître<sup>22</sup>.

Les régions dotées de compétences législatives – comme en Allemagne – ont ressenti les progrès de l'intégration politique comme une menace croissante pour leurs marges de manœuvre. Il en va autrement des régions d'États membres décentralisés comme la France. Dotées pour l'essentiel de compétences administratives, celles-ci ont connu une revalorisation grâce à l'europanisation de la politique nationale.

D'autre part, la marge de déploiement international dépend du positionnement de chaque État membre à l'égard de l'intégration européenne. Dans des pays comme la France, le Danemark, la Suède ou le Royaume-Uni, la protection de la souveraineté nationale demeure un objectif central et les mécanismes de coordination infra-étatique de la politique européenne restent centralisés. En revanche, le consensus *pro-européen* de la politique allemande a favorisé, dès l'origine, une insertion graduelle des *Länder* dans les politiques étrangère et européenne.

## 2. Insertion dans le système multi-niveaux de l'UE

L'intégration européenne a concerné les *Länder* à un triple titre<sup>23</sup>. Tout d'abord, ces entités doivent assurer de manière croissante les politiques publiques dont les dispositions réglementaires ont été élaborées avec le concours du gouvernement fédéral au niveau du Conseil des ministres de l'UE. Il s'agit par exemple de la promotion économique régionale, de la politique agricole et de la pêche, la politique culturelle, éducative et de formation, la protection de l'environnement, la santé ou la politique de recherche et de technologie. En même

temps, les charges pesant sur leurs administrations et le contrôle de celles-ci par des autorités fédérales et communautaires ont augmenté. Enfin, les *Länder* perdaient, dans de nombreux cas, le droit de regard qu'ils exerçaient au niveau interne par le biais du *Bundesrat*.

Confrontés au risque d'un effritement graduel de leur qualité d'État, les *Länder* ont tout d'abord réagi par une stratégie d'entrisme (*let us in*) en s'efforçant de renforcer leurs droits de participation intra-étatiques à la politique européenne. Les étapes importantes de cette évolution – qui culmina en 1992 par l'insertion dans la Loi fondamentale de l'article 23 *sur l'Europe* – sont marquées par l'introduction d'un Observateur des *Länder* auprès des Communautés européennes en 1956, la loi d'approbation des traités de Rome de 1957, la *Nouvelle procédure d'association des Länder* de 1979 et l'article 2 de la loi sur l'Acte unique européen de 1986<sup>24</sup>.

Cette stratégie de compensation par la participation n'évolua qu'avec l'impulsion de l'Acte unique européen et l'achèvement du marché intérieur. Les *Länder* commencèrent par exiger un alignement de leur participation aux activités législatives européennes sur leurs droits de co-législateur national. Les affaires communautaires ne pouvaient plus, au sens constitutionnel, être considérées comme faisant partie de la *politique étrangère* mais comme des *politiques intérieures européennes*. Ils cherchèrent donc à obtenir un droit de regard direct plus étendu sur ce qui se fait à Bruxelles.

Cette double stratégie des *Länder* se révèle fructueuse dans le cadre des négociations sur le traité de Maastricht. Ils peuvent désormais, à travers le Comité des régions et la présence de leurs ministres au Conseil de l'UE, jouir d'un accès immédiat aux procédures décisionnelles de l'UE. Avec ce *nivellement parallèle* de la politique étrangère et de la politique intérieure européenne, ils ont ainsi réussi à parachever l'« *extension du fédéralisme coopératif à la politique européenne* »<sup>25</sup>.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les *Länder* souhaitent toutefois délimiter plus clairement leurs compétences au sein de l'UE et recouvrer des marges de manœuvre.

Les premières initiatives remontent aux négociations du traité de Maastricht. À la demande expresse des *Länder* allemands, le principe de subsidiarité a été ancré comme règle contractuelle d'exercice des compétences. Dix années plus tard, les *Länder* obtinrent l'inscription dans le projet de traité constitutionnel européen d'une répartition plus claire des compétences dans le système de l'UE. Le Traité constitutionnel a repris cette classification inédite en distinguant les compétences exclusives de l'UE, des compétences partagées et simples mesures complémentaires<sup>26</sup>.

En abandonnant leur stratégie d'entrisme (*let us in*) pour accentuer plus fortement la préservation de leurs acquis (*leave us alone*), les *Länder* ont opéré, dans les délibérations de la Convention européenne, une authentique percée comme maîtres de l'ordre du jour (*agenda-setter*) des réformes du droit primaire de l'UE. Ce succès tient probablement au fait que les trois poids lourds parmi les *Länder* – la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie – avaient rapidement rejoint l'initiative dite *RegLeg*. Sous ce toit commun, les régions d'Europe dites *constitutionnelles* – autrement dit dotées de compétences législatives – avaient rassemblé leurs forces pour influencer activement les délibérations de la Convention<sup>27</sup>.

Cette redéfinition des priorités en matière de politique européenne ne met plus l'accent sur le renforcement des *Länder* comme *acteurs collectifs*. Elle a suivi la réforme de l'État fédéral allemand visant à renforcer le *fédéralisme compétitif*, permettant ainsi aux *Länder* les plus performants de gagner en autonomie<sup>28</sup>. La recherche de droits de participation et d'information vise prioritairement à atténuer les effets de l'intégration positive par la régulation européenne. Elle assure une meilleure association à la formulation de la politique européenne et à la gestion de la gouvernance européenne.

La reformulation de l'art. 23, al. 6 représente un autre exemple des efforts menés pour augmenter la compatibilité des institutions fédérales avec les politiques européennes. Les négociations au Conseil de l'UE par le ministre d'un *Land* deviennent un principe obligatoire dès que « *sont concernées les com-*

*prétences législatives exclusives des Länder dans les domaines de l'éducation scolaire, de la culture ou de la radio* »<sup>29</sup>.

Ces innovations expriment la volonté d'adaptation du système fédéral de l'Allemagne avec les exigences de l'intégration positive. Mais les prétentions à l'isolement (*leave-us-alone*), caractéristiques des *Länder* économiquement forts, suivent surtout la logique de l'intégration négative<sup>30</sup>. Dans ce cas de figure, le législateur européen ne prescrit pas de modèles concrets, comme pour l'intégration positive.

Les effets de l'intégration négative par le marché intérieur engendrent une européanisation indirecte. En effet, ils ouvrent aux acteurs politiques de nouvelles *structures d'opportunités* pour entrer dans une concurrence régulatrice les uns avec les autres. Mais ce sont précisément ces *fenêtres* que cherchent à exploiter les *Länder* performants, en juxtaposant délibérément le débat interne sur le fédéralisme et le débat constitutionnel européen.

La reconnaissance du *fédéralisme compétitif*, tant au niveau européen que national, représente l'unique moyen pour les *Länder* performants de conserver les marges de manœuvre législatives nécessaires à leur participation au marché international. Cette accentuation de la défense d'intérêts régionaux trouve un moteur supplémentaire dans la dynamique de la mondialisation. Cette dernière contribue à ce que les régions entrent de manière croissante en concurrence sur les marchés européens et mondiaux.

### **3. Les régions dans la compétition internationale**

Avec la mondialisation et l'intégration du marché intérieur, la mobilité transfrontalière du capital s'est fortement accrue. Les modèles traditionnels de planification macroéconomique et de subventions aux régions sous-développées cèdent le pas à une politique orientée vers l'offre au niveau régional. Pour attirer les investissements, les stratégies décentralisées misent sur le potentiel de développement spécifique à chaque région. Elles tendent à corriger les déficits en termes d'infra-

structure, de recherche et de technologies, de qualification de la main-d'œuvre ou encore de services publics<sup>31</sup>.

L'évolution de la concurrence internationale a une incidence forte sur l'organisation des États de taille importante tels que l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore l'Espagne, aux structures économiques et sectorielles hétérogènes. Plus que les petits pays, ces États doivent opter pour une spécialisation sectorielle des collectivités territoriales afin de disposer d'avantages comparatifs à l'international. Ceci induit un renforcement des unités d'action politiques et économiques infranationales pour se positionner aussi bien sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux.

Les régions économiquement performantes disposent, plus que d'autres, de la capacité d'établir des réseaux entre les acteurs étatiques et non étatiques<sup>32</sup>. Régions et États fédérés se profilent par conséquent de plus en plus comme des acteurs internationaux à part entière.

L'eupéanisation affecte l'échelon infranational des États membres de l'UE, en réaction à l'intégration politique, à l'approfondissement du marché intérieur et à la mondialisation. Elle a entraîné la création d'une véritable *Europe des régions*. En Allemagne notamment, le niveau fédéral, n'a plus les moyens de revendiquer une compétence exclusive sur l'éventail des relations extérieures et européennes.

#### **4. La coopération avec d'autres régions européennes**

Au plan européen, les *Länder* allemands prennent part à deux formes principales de regroupements régionaux. En premier lieu, ils participent à la coopération transfrontalière avec les collectivités territoriales d'États voisins pour traiter efficacement des problèmes communs. Cette approche permet d'intégrer plus étroitement des zones frontalières présentant des similitudes géographiques, historiques, culturelles ou socio-économiques. En second lieu, les *Länder* s'impliquent dans la coopération entre des régions non limitrophes. Cette dernière

visé avant tout l'interconnexion politique et économique de toutes les parties contractantes.

On constate au sujet de la coopération transfrontalière que « *des régions limitrophes [...] ont souvent plus d'intérêts communs que celles d'une même nation très éloignées les unes des autres* »<sup>33</sup>. Les formes de coopération entre voisins de part et d'autre des frontières couvrent la totalité des compétences des *Länder*<sup>34</sup>. Cependant, les *eurorégions* restent davantage le reflet des innombrables cas de coopération intercommunale que l'apanage des régions allemandes. Il existe en outre des formes mixtes, comme la macro-région Saar-Lor-Lux<sup>35</sup> ou la Coopération du Haut-Rhin (*Oberrhein-Kooperation*), où sont représentés à la fois la fédération, les *Länder* et les collectivités locales. Des exemples comme la ARGE Alp ou la ARGE Adria, où les *Länder* interviennent en tant qu'acteurs centraux, constituent encore une exception à la règle.

De plus, on attend de l'article 24, al. 1a LF des répercussions de grande ampleur. Cet article concède aux *Länder* le droit de transférer à des « *organismes associant des pays limitrophes* » des droits de souveraineté propres, avec l'assentiment de la fédération. L'accord de Karlsruhe entre la République fédérale, la France, le Luxembourg et la Suisse fait pour la première fois référence à cette disposition, offrant ainsi une assise juridique aux formes de coopération transfrontalière<sup>36</sup>.

Cette juridicisation croissante affecte directement l'étendue des compétences de la fédération en matière de conclusion des traités. Les modalités de conclusion des accords d'Isselburg (1991), de Karlsruhe (1996) et de Mayence (1996) prouvent que le gouvernement fédéral accorde une importance primordiale aux relations transfrontalières des *Länder* et des communes. Si, dans les trois cas, les *Länder* ont exercé leur compétence législative exclusive en matière de droit communal, cela n'a pas empêché le gouvernement fédéral de faire valoir la sienne en matière de politique étrangère.

En revanche, ce problème ne se pose pas pour la coopération interrégionale avec des partenaires non voisins. Pourtant, les *Länder* manifestent un certain scepticisme quant à la valeur



ajoutée d'organes consultatifs tels que l'Assemblée des régions de l'Europe ou le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux auprès du Conseil de l'Europe.

L'initiative *RegLeg* représente cependant une exception. Lancée en 2000, elle vise à créer un réseau des régions de l'UE dotées de compétences législatives. Au sein de la *RegLeg* coopèrent des régions constitutionnelles appartenant à huit États membres. On retrouve du côté allemand les trois plus grands *Länder*, la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie<sup>37</sup>. Le groupe de travail *Quatre moteurs pour l'Europe* représente un exemple de réunion de régions aux structures économiques comparables et fortes, comme le Bade-Wurtemberg, la Catalogne, la Lombardie, Rhône-Alpes et – avec un statut d'associé – le pays de Galles<sup>38</sup>. Lorsque l'objectif de la coopération interrégionale n'est pas de faire triompher des intérêts communs, elle sert le plus souvent d'instrument de coordination des positions respectives dans la concurrence internationale.

Le principe constitutionnel de la *structure étatique ouverte* (*offene Staatlichkeit*) de la République fédérale et la conception réduite de la souveraineté qui sous-tend la Loi fondamentale contribuent à la coopération harmonieuse entre la fédération et les *Länder*. La politique européenne étant situé au croisement de la politique étrangère et de la politique intérieure, il manque cependant encore une base de confiance solide à cette coopération. Les évolutions récentes des activités extérieures des *Länder* laissent prévoir un renforcement de la concurrence entre ces entités. Il faut surtout noter leur capacité plus ou moins grande à s'imposer. Comme le montrent des études récentes, le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie profitent d'ores et déjà largement de leur supériorité

structurelle dans l'édification de réseaux intra-étatiques et internationaux<sup>39</sup>.

Dans le contexte des transformations qui affectent l'État fédéral, les *Länder* misent beaucoup moins que par le passé sur une stratégie d'entrisme. Ce changement de cap montre les limites de ce qu'il était possible de demander en matière d'intégration politique. Ainsi, il paraîtrait judicieux qu'ils se concentrent davantage sur la coopération intra-étatique avec la fédération dans le domaine de la politique européenne. Un préalable à une concertation plus précoce et plus rapide serait toutefois que les niveaux fédéral et fédéré se détachent des procédures extrêmement juridicisées – source d'une méfiance réciproque – propres au fédéralisme participatif. Une recherche pragmatique des buts communs permettrait de défendre plus efficacement les intérêts allemands à Bruxelles et de parler d'une seule voix<sup>40</sup>. L'introduction systématique d'éléments d'une stratégie du *leave us alone* permettrait aux *Länder* de défendre leurs marges décisionnelles contre les empiètements du législateur fédéral et européen<sup>41</sup>.

À l'aune de cette exigence, les résultats de la réforme du fédéralisme déçoivent. Le remaniement indigent de l'article 23, al. 6 LF est symptomatique des luttes de pouvoir que se livrent la fédération et les *Länder*. Ces conflits ont progressivement fait perdre de vue les défis de l'eupéanisation du système fédéral. Il s'agit donc d'une occasion manquée d'élargir le débat sur l'État fédéral face aux contraintes de l'intégration européenne et de la mondialisation.

## Notes

1. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 mai 2006, p. 6.
2. Klaus Otto Nass, « 'Nebenaußenpolitik' der Bundesländer », *Europa-Archiv*, (21), 1986, pp. 619-628.
3. Ulrich Everling, « Zurück zum Staatenverein? », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 octobre 1992, p. 7.
4. *Handelsblatt*, 2 mai 2005, p. 9.

5. *Süddeutsche Zeitung*, 30 avril 2005, pp. 1, 5.
6. *Financial Times Deutschland*, 3 mai 2005, p. 12.
7. Robert Kaiser, *Die Internationalisierung subnationaler Politik: Gliedstaatliche Interessenwahrnehmung unter den Bedingungen von Globalisierung und regionaler Integration*, présentation lors du 21<sup>e</sup> congrès scientifique de l'Association allemande de science politique, Halle, 4 octobre 2000, p. 9.
8. Ralf Sängler, « Interregionale Zusammenarbeit in der Europäischen Union – Aussagen und Stellungnahmen der bedeutendsten Europäischen Institutionen und Organe », *Interregiones*, (6), 1997, pp. 32-60 ; Gerhard Brunn, Peter Schmitt-Egner, (Eds.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie - Empirie - Praxis*, Baden-Baden, Nomos, 1998, pp. 118-134.
9. Daniel Elazar, « Introduction », *Publius: The Journal of Federalism*, (14), printemps 1984, pp. 1-4.
10. Ivo D. Duchacek, « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations », in: Hans Michelmann, Panayotis Soldatos, (Eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 32.
11. Brian Hocking, « Regional Government and International Affairs: Foreign Policy Problem or Deviant Behaviour? », *International Journal*, 41 (3), 1986, pp. 477-506 ; Francisco Aldecoa, Michael Keating, (Eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.
12. Cf., les contributions de Yves Luchaire, Francesco Palermo, Klaus-Jürgen Nagel et Charles Jeffery / Rosanne Palmer in : Rudolf Hrbek (Ed.), *Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt. External Relations of Regions in Europe and the World*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
13. Charles Jeffery, « Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference? », *Journal of Common Market Studies*, 38 (1), 2000, pp. 1-23.
14. Petra Zimmermann-Steinhart, *Europas erfolgreiche Regionen. Handlungsspielräume im innovativen Wettbewerb*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
15. Tanja Börzel, « Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? », *Politische Vierteljahresschrift* 41 (2), 2000, pp. 225-250 ; Charles Jeffery, « Devolution and the European Union: Trajectories and Futures », in: Alan Trench (Ed.), *Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005*, Exeter, Imprint Academic, 2005, pp. 179-200.
16. Matthias Chardon, « Art. 23 GG als "institutionalisiertes Misstrauen". Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder in den Beratungen der Bundesstaatskommission », in : Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Eds.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2005, pp. 135-149.
17. Siegfried Magiera, « Außenkompetenzen der deutschen Länder », in : Klaus Lüder (Ed.), *Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, p. 99.

18. Jürgen Schwarze, « Deutschland », in : Jürgen Schwarze (Ed.), *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2000, p. 130.
19. Wilhelm G. Grewe, « Auswärtige Gewalt (§ 77) », in : Josef Isensee, Paul Kirchhof (Ed.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band. III: Das Handeln des Staates*, Heidelberg, C.F. Müller, 1988, p. 959.
20. Par exemple, Panayotis Soldatos, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in : Hans Michelmann, Panayotis Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations, op. cit.*, pp. 34-53 ; Michael Keating, « Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies », in : Francisco Aldecoa, Michael Keating (Eds.), *Paradiplomacy in Action, op. cit.*, pp. 1-16.
21. L'européanisation est ici entendue comme un « processus incrémental qui réoriente la direction et la forme des politiques de sorte que les dynamiques politiques et économiques de la Communauté européenne deviennent une partie de la logique organisationnelle des politiques et du policy-making national », Robert Ladrech, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 1994, p. 69. Cf., aussi Tanja Börzel, « Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? », *Politische Vierteljahresschrift* 41 (2), 2000, pp. 225-250 ; Thomas Conzelmann, Michèle Knodt (Éds.), *Regionales Europa – Europäisierte Regionen (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung Band 6)*, Frankfurt / New York, Campus Verlag, 2002, pp. 140-164.
22. Jeffery, « Sub-National Mobilization and European Integration », *op. cit.*, pp. 1-23 ; Michèle Knodt, « Die Regionen in Europa », in: Forum Politische Bildung (Ed.), *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus*, Wien / Innsbruck, Studien-Verlag, 2001, p. 67.
23. Rudolf Hrbek, « Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik », in : Heinrich Schneider, Matthias Jopp, Uwe Schmalz (Ed.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn, Europa Union Verlag, 2001, p. 271.
24. Cf., par exemple, Gerd Blume, Alexander Graf von Rex, « Weiterentwicklung der inhaltlichen und personellen Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der EU nach Maastricht », in: Franz H. U. Borkenhagen (Ed.), *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen, Leske + Budrich, 1998, pp. 29-49 ; Rudolf Morawitz, Wilhelm Kaiser, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn, Europa Union Verlag, 1994.
25. Bulmer, Jeffery, Paterson, « Deutschlands europäische Diplomatie », *op. cit.*, p. 38.
26. Cf., par exemple, Michael W. Bauer, « Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder », in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Ed.), *Jahrbuch des*

*Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp. 453-475.

27. Thomas Wiedmann, « Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen in der Zerreißprobe », in : Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 541-551.

28. Thomas Fischer, « Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit der aktuellen Modernisierungsdebatte », in : Matthias Chardon *et al.* (Eds.), *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 83-96.

29. Deutscher Bundestag, « Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes », Drucksache 16/813, 7 mars 2006.

30. Par intégration négative, nous entendons la prise de mesures de dérégulation conduisant à la réalisation du marché intérieur et des quatre libertés afférentes. Par opposition, l'intégration positive entend adoucir les aspects négatifs du marché libre par la re-régulation.

31. Cf., par exemple, Richard Deeg, « Economic Globalization and the Shifting Boundaries in German Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 26 (1), Hiver 1996, pp. 27-52 ; Allen J. Scott, *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

32. Michèle Knodt, *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?*, Baden-Baden, Nomos, 1998.

33. Werner Jann, « Regieren im Netzwerk der Regionen – Das Beispiel Ostseeregion », in: Carl Böhrer, Göttrik Wewer (Eds.), *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, Leske + Budrich, 1993, p. 188.

34. Brunn, Schmitt-Egner, *op. cit.*, p. 17 ; Matthias Niedobitek, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001, pp. 66-95.

35. Peter Schmitt-Egner, « Grenzüberschreitende Zusammenarbeit » (GZA) in Saar-Lor-Lux: Labor einer Europäischen Integration “von unten“? Zum Verhältnis von interregionaler Kooperation und transnationaler Integration », in : Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2002, pp. 471-488.

36. Gregor Halmes, « Das Karlsruher Abkommen und seine bisherige Umsetzung », in : Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2000, pp. 428-438.

37. Wiedmann, « Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen in der Zerreißprobe », *op. cit.*
38. Michèle Knodt, "Vier Motoren für Europa : Symbolische Hochglanzpolitik oder erfolgversprechende regionale Strategie des Landes Baden-Württemberg?", in : Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000, op. cit.*, pp. 405-416.
39. Beate Kohler-Koch, *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske + Budrich, 1998.
40. Ingolf Pernice, « Die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union. Zur Reform des Artikels 23 GG », *WHI Paper 8/04*, Berlin, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, 2004, p. 11.
41. Thomas Fischer, « Fit für Europa? Der deutsche Bundesstaat unter dem Reformdruck der EU-Integration », in : Winand Gellner, Martin Reichinger (Eds.), *Deutschland nach der Bundestagswahl 2005: Fit für die globalen Aufgaben der erweiterten EU? (PIN – Politik im Netz – Jahrbuch 2005)*, Baden-Baden, Nomos, 2006, pp. 35-44.

## Conclusion

Cet ouvrage collectif entend contribuer au renouvellement des réflexions sur la politique étrangère. L'analyse comparée des relations extérieures françaises et allemandes vient confirmer le double constat déjà avancé par la littérature académique. D'une part, la redéfinition progressive de ce qui est perçu comme une menace à la sécurité nationale a impliqué une remise en question de la division entre politique étrangère et politiques extérieures. Les États membres de l'UE doivent coordonner sécurité intérieure et extérieure, mais aussi les activités des ministères aux compétences régaliennes et des ministères techniques. D'autre part, les interactions entre les acteurs publics et privés tendent à se pérenniser, voire à s'institutionnaliser sous diverses formes.

Les contributions réunies ici se sont penchées sur ces évolutions, tout en intégrant à leur analyse l'impact différencié de la construction européenne. Il s'agissait de voir si, dans le contexte de l'intégration régionale, un rapprochement des politiques et acteurs étudiés pouvait être observé, donnant lieu à leur *européanisation*. L'expérience franco-allemande, présentée par S. Martens, a servi d'exemple à d'autres coopérations en Europe. Elle a notamment inspiré la création de bataillons hollandais-allemands, tchéco-slovaques ou encore entre les États baltes (BaltBat). Dans certains cas, les réformes nationales influencent le niveau communautaire : nous sommes alors dans une logique d'intégration ou d'européanisation par anticipation (cf. B. Irondele, J.-P. Hanon). Dans d'autres cas, les décisions européennes impliquent des restructurations institutionnelles, comme dans le domaine des politiques de défense et de la sécurité intérieure (*ibid.*, cf. aussi E. Tulmets).

Toutefois, *européanisation* ne veut pas nécessairement dire *convergence*, et c'est là la principale conclusion de la première partie de cet ouvrage. Le processus d'intégration européenne ou encore l'assistance aux transformations systémiques impliquent des réformes. Cependant leur traduction au plan national diffère car chaque État conserve ses spécificités et traditions

institutionnelles. Dans certains domaines, comme celui de la sécurité, les innovations donnent lieu à une mise en commun des ressources, alors que d'autres thématiques, comme l'aide extérieure, demeurent régies par les lois de la concurrence.

Loin de constater une européanisation uniforme, les contributions insistent sur le poids des ressources accumulées et réinvesties à l'échelon national qui rappellent les phénomènes de *dépendance du sentier*. Il importe donc de prendre en compte les limites de cette européanisation dans le double sens des effets des dynamiques communautaires et des usages nationaux de l'intégration européenne.

Quant à l'approche analytique de la relation franco-allemande, elle évite de se focaliser sur les négociations diplomatiques et les grands sommets pour déconstruire l'image du couple. La démarche comparative privilégiée dans la première partie permet, certes, de constater un élargissement des champs de compétence des acteurs de la politique étrangère sous l'effet de la construction européenne, voire une *européanisation* de leurs structures et modes d'action. Bastien Irondelle et Jean-Paul Hanon étudient le renforcement des coopérations entre politiques intérieure et extérieure, tant au niveau national qu'euro-péen. Les similitudes des réformes sont particulièrement saisissantes dans le cas des armées et des polices, même si les temporalités et les traductions institutionnelles diffèrent. Leurs implications deviennent palpables sur d'autres terrains, comme celui de la participation aux opérations européennes extérieures. Elsa Tulmets met en valeur l'extension des domaines de l'assistance extérieure, notamment en ce qui concerne la coopération administrative qui couvre l'ensemble des secteurs nationaux tels que l'économie, les finances, le droit, la justice, la police, l'agriculture, l'environnement ou encore les affaires sociales.

Ces contributions insistent aussi sur la coopération entre acteurs de différents statuts, qu'il s'agisse du rapprochement civilo-militaire dans les domaines de *high politics* ou des acteurs publics et privés des secteurs de *low politics*. Cependant, le cas de la relation franco-allemande ne permet pas d'aller jusqu'à la



thèse de la fusion institutionnelle. La seconde conclusion de cette partie se résume donc ainsi : l'étude des dispositifs mis en place depuis 1963 et l'évolution des domaines sectoriels, relatifs aux politiques extérieures des deux pays aboutit au constat d'une *transnationalisation* des actions plutôt qu'à la thèse récurrente de la convergence par l'*européanisation*.

C'est autour de ce point précis que s'agence la problématique de la deuxième partie du livre. L'attention consacrée à l'historicité des dispositifs étudiés permet de mieux aborder les priorités et stratégies des acteurs et de relativiser l'idée reçue du caractère récent de l'implication des organismes non étatiques dans la politique étrangère. Que l'attention se porte sur un domaine de la politique étrangère, comme la coopération culturelle avec les pays du Sud, ou sur des dispositifs spécifiques comme les fondations politiques, les *think tanks* ou les *Länder* allemands, les héritages institutionnels du passé et les réseaux relationnels dans lesquels s'inscrivent ces structures pèsent sur les répertoires d'action.

Les héritages nationaux de la politique étrangère n'empêchent pas une redéfinition des priorités et des modes d'action, notamment dans le contexte européen. Comme le montre Claire Visier, c'est en s'investissant dans le Partenariat euro-méditerranéen que les organisations non gouvernementales françaises actives en Méditerranée ont construit un nouveau territoire d'action publique et ainsi diversifié leurs ressources. Thomas Fischer met, quant à lui, en valeur l'investissement progressif de la scène européenne par les *Länder* allemands grâce à un travail d'élargissement de leurs compétences. Pour renforcer leur statut d'acteurs internationaux, leurs activités se sont concentré aussi bien sur les réformes constitutionnelles du système fédéral allemand que sur les révisions des traités européens.

Les opportunités offertes par les politiques européennes d'aide au développement, ainsi que les nouvelles priorités en matière de communication publique, ont incité les fondations politiques allemandes – déjà solidement implantées à Bruxelles – à rechercher une reconnaissance officielle en tant qu'ac-

teurs des politiques communautaires (D. Dakowska). En dépit de ces rapprochements, de larges pans des activités internationales d'acteurs non étatiques étudiés dans cette partie échappent aux logiques d'*européanisation*. Les contributions de Lucile Desmoulins et Heinrich Kreft montrent que les *think tanks* restent des entités étroitement inscrites dans le contexte national. Pourtant, celles-ci consacrent de plus en plus d'attention aux politiques européennes qui constituent parfois, notamment dans le cas allemand, leur principal objet d'analyse et raison d'être.

En dépit de ces limites, la construction européenne semble toutefois ouvrir la porte à un élargissement des horizons d'action. La France s'intéresse sans doute un peu plus qu'auparavant à l'Est européen, l'Allemagne un peu plus au Sud ; les responsables de l'armée française s'interrogent sur l'intégration des acteurs civils à la politique étrangère, les décideurs allemands sur une plus forte participation aux opérations militaires. Bien entendu, ces logiques n'empêchent pas les phénomènes de concurrence. Le réagencement des relations entre les différents acteurs devient un objet de recherche aussi incontournable que l'impact de l'intégration européenne sur le *partenariat franco-allemand*. Or, dans le contexte actuel, ce dernier ne peut plus être étudié pour lui-même.

## Liste des auteurs

*Dorota Dakowska* est Maître de conférences en Science politique à l'IEP de Strasbourg, membre du GSPE-PRISME (Groupe de Sociologie Politique Européenne). Elle a publié plusieurs articles sur l'élargissement de l'UE, les acteurs de l'action publique extérieure allemande et les usages politiques du passé en Europe centrale et orientale, notamment dans *Politique européenne*, *Journal of Public Policy*, *Critique internationale*, *Revue internationale de politique comparée*, *Archiv für Sozialgeschichte*.

*Lucile Desmoulin* est Maître de conférences en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Lille 3 Charles de Gaulle et membre du laboratoire GERIICO. Titulaire d'une thèse de doctorat (Sorbonne Paris IV, CELSA) sur les *think tanks*, ses axes de recherche sont l'analyse des processus décisionnels et la communication des organisations. Elle s'intéresse plus spécifiquement aux pratiques institutantes, aux hybridations institutionnelles, aux mécanismes de légitimation, d'influence, ainsi qu'à la circulation des savoirs et à l'expertise.

*Wolf-Dieter Eberwein*, professeur de Science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, chercheur associé à PACTE/CNRS et responsable du Master Organisation Internationale jusqu'en 2009. Depuis 2008 président de *VOICE (Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies)*, réseau d'ONG humanitaires européennes basé à Bruxelles. Ses thèmes de recherche sont les conflits armés, la problématique des normes, les ONG, en particulier les ONG humanitaires et leur professionnalisation.

*Thomas Fischer* est directeur du bureau de la Fondation Bertelsmann à Bruxelles. Au sein de la Fondation, il était auparavant en charge du programme sur le développement du système politique de l'UE, du fédéralisme allemand et de la gouvernance des réformes politiques. Après avoir étudié la science politique, le droit international et l'économie à Munich, il a dirigé le Centre européen pour la recherche sur le fédéralisme à l'Université de Tübingen. Il est l'auteur de nombreuses publi-

cations sur l'analyse comparée du régionalisme et de la gouvernance dans le système à plusieurs niveaux de l'UE.

*Jean-Paul Hanon* dirige le département de Relations internationales du Centre de recherche de l'Académie militaire de Saint Cyr. Il enseigne à Sciences Po les politiques de défense et de sécurité ainsi que les fondements de la pensée stratégique. Les systèmes de coopération entre forces militaires, de police, privées et appareils de justice et la question de la centralisation du renseignement en Europe sont ses principaux thèmes de recherche.

*Bastien Irondelle* est chargé de recherches au CERI-Sciences Po et enseignant à Sciences Po. Il est actuellement *Deakin Fellow, St Antony's College, University of Oxford*.

*Heinrich Kreft* a travaillé de 1996 à 2001 et de 2004 à 2006 au *Planungsstab* de l'*Auswärtiges Amt* à Berlin, notamment en tant que vice-directeur. De 2001 à 2002, il était chercheur invité – *visiting fellow* – dans quatre *think tanks* américains à Washington D.C.. Il a été ensuite *diplomatic fellow* à l'Institut allemand pour la politique et la sécurité internationale (*Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*) de la *Stiftung Wissenschaft und Politik* à Berlin. Après quelques années au *Bundestag*, il travaille de nouveau pour le *Planungsstab*. Les idées exprimées dans son article relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.

*Stephan Martens* est Professeur de civilisation allemande contemporaine à l'Université Michel de Montaigne de Bordeaux, chercheur à l'UMR EEE (Europe, Européanité, Européanisation) du CNRS à Bordeaux et membre du Comité d'études des relations franco-allemandes à l'IFRI (Institut Français des Relations Internationales) de Paris. Ses recherches portent sur la politique étrangère de l'Allemagne, notamment la politique à l'Est jusqu'en Asie centrale, sur les relations franco-allemandes et les relations transatlantiques ainsi que sur les défis géopolitiques de la nouvelle Europe.

*Elsa Tulmets* est chercheuse à l'IIR (Institut de Relations Internationales) de Prague. Après une thèse de doctorat à

Sciences Po Paris / *Freie Universität Berlin* sur la conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'UE. Elle était Jean Monnet *Fellow* à l'Institut universitaire européen de Florence (2005-2006). Elle a enseigné les politiques européennes à Paris, Berlin, Francfort/Oder et Prague, et publié de nombreux articles et ouvrages sur la politique européenne vers l'Est (élargissement, Politique de voisinage), notamment sur le rôle de la France et de l'Allemagne dans ces politiques.

*Claire Visier* est Maître de conférences en science politique à l'Université Rennes 1, rattachée au CRAPE. Son doctorat portait sur les nouveaux acteurs français de la coopération culturelle franco-maghrébine. Après des séjours de recherche et d'enseignement en Égypte et en Turquie, elle poursuit aujourd'hui ses travaux sur les relations entre l'UE et la Turquie et sur la structuration des acteurs non gouvernementaux au niveau euro-méditerranéen.



## Index des personnes citées

- Adenauer Konrad, 36.  
Badinter Robert, 91.  
Bitterlich Joachim, 47.  
Chirac Jacques, 35, 42, 43, 53, 111, 113, 117.  
d'Estaing Giscard, 37.  
de Gaulle Charles, 36.  
de Villepin Dominique, 47.  
Eichel Hans, 64.  
Fischer Joschka, 47, 61, 62.  
Gloser Günter, 38.  
Gorbatchev Michael, 87.  
Guigou Elisabeth, 88.  
Jobert Michel, 145.  
Jouyet Jean-Pierre, 38.  
Joxe Pierre, 147, 151.  
Kinkel Klaus, 38, 61.  
Kirchbach von, 57, 59.  
Kohl Helmut, 35, 37, 44, 47, 61, 86, 87.  
Lamy Pascal, 47.  
Leinen Jo, 134.  
Mallet Jean-Claude, 144.  
Merkel Angela, 35, 39, 174.  
Millon Charles, 148.  
Mitterrand François, 35, 37, 86, 148.  
Nallet Henri, 91.  
Prévôt Hubert, 114.  
Raffarin Jean-Pierre, 39.  
Rühe Volker, 57, 61, 77.  
Sarkozy Nicolas, 35, 39, 111.  
Sauzay Brigitte, 39.  
Scharping Rudolf, 57, 61, 76.  
Schäuble Wolfgang, 75.  
Schily Otto,  
Schmidt Helmut, 37.  
Schockenhoff Andreas, 45.  
Schröder Gerhard, 35, 39, 41, 42, 43.  
Schuman Robert, 36, 133.  
Steinbrück Peer, 174.  
Stoiber Edmund, 173.  
Strauss-Kahn Dominique, 47.  
Struck Peter, 59, 61, 77.  
Védrine Hubert, 38.  
Verheugen Günter, 47.  
Waigel Theo, 64.  
Weizsäcker Richard von, 57, 170.





## Index des auteurs

- Abelson Donald, 142.  
Balta Paul, 114.  
Boniface Pascal, 151.  
Chevallier Jacques, 153.  
Cohen Samy, 145.  
Delpech François, 148.  
Deutsch Karl, 18.  
Domenach Jean-Luc, 150.  
Duroselle Jean-Baptiste, 150.  
Fieschi Catherine, 140.  
François Étienne, 41.  
Gaffney John, 140.  
Gergorin Jean-Louis, 145.  
Grand Camille, 148.  
Gross Eva, 92.  
Haas Peter, 140.  
Habermas Jürgen, 165.  
Hall Peter, 26.  
Heisbourg François, 148.  
Hermet Guy, 150.  
Hocking Brian, 121.  
Leguil-Bayart Jean-François, 150.  
Marcussen Martin, 25.  
McGann James, 142.  
Meyriat Jean, 150.  
Miskimmon Alistair, 62.  
Montbrial Thierry de, 141, 145,  
146, 148.  
Saint Germain Paul-Ivan de, 148.  
Schmitt Carl, 165.  
Sprinz Detlef, 18.  
Stone Diane, 140, 141, 142.  
Tarrow Sydney, 18.  
Taylor Rosemary, 26.  
Thunert Martin, 142.  
Wæver Ole, 25.  
Weaver Kent, 141.  
Weber Max, 165.  
Wolinsky-Nahimas Yael, 18.



## Index analytique

### A

- Algérie, 110.
- Allemagne
  - armée, 56-70, 76.
  - Mur de Berlin, 18, 88, 168.
  - République de Berlin, 170.
- Armée
  - réforme militaire, 28, 52, 53, 56, 62, 63, 64.
- Auswärtiges Amt (AA)
  - ministère, 38, 123, 125, 160, 161, 170, 171, 174.
  - Planungsstab, 165-167.

### C

- Centralisation
  - Décisions, 152, 192.
  - Expertise, 171.
  - Renseignement et police, 72, 73.
- Centralisme, 45, 143.
- Chine, 39, 170.
- Compromis, 42, 71, 132.
- Conflits
  - (ex-)Yougoslavie, 54, 62, 105.
  - Afghanistan, 62, 78.
  - Balkans, 159.
  - Congo, 160.
  - Darfour, 160.
  - Golfe, 54, 62, 105, 110.
  - Soudan, 160.
- Conseil de l'Europe, 185.
- Conventions
  - cadre, 37.
  - contrat, 143, 144.

- de Barcelone, 106.
- européenne, 22, 42, 44, 51, 181.
- Convergence, 17, 21, 27, 28, 64, 65, 93, 96, 192, 193.
- Coopération
  - décentralisée, 103, 109.
  - économique, 27, 39, 89, 90, 91.
  - extérieure, 22, 24, 74, 85, 88, 89.
  - internationale, 39, 59, 72, 90, 92, 94, 96, 103, 113, 130.
  - Nord/Sud, 106, 107, 117.
  - policière, 70, 71, 72, 75, 79, 91.
  - transfrontalière, 70, 72, 93, 174, 176, 183, 184.
- CSCE / OSCE, 40, 75, 198.

### D

- Danemark, 95, 179.
- Déclaration
  - Barcelone, 107.
  - commune, 39, 42, 43, 44.
  - franco-allemande, 37, 38.
  - Robert Schuman, 36.
- Démocratisation
  - Europe centrale, 133.
  - société, 124.
- Développement
  - aide allemande, 29, 93.
  - aide française, 29, 88, 91, 93.
  - coopération, 25, 27.
  - défense, 52, 53, 62, 64.
  - institutionnel, 64.
  - ministère pour la Coopération économique et le développement, 112, 113.

Diplomatie, 27, 47, 113, 121, 122, 126, 129-131, 135, 147, 170, 174.

- de deuxième voie, 121.
- paradiplomatie, 117, 175.

## **E**

Espagne, 105, 110, 111, 175, 176, 183.

États-Unis, 39, 46, 63, 105, 143, 169, 174, 175.

Euro-Méditerranée(n)

- Conférence, 106.
- Forum Civil (Euromed), 107, 116.
- Partenariat, 106-110, 112, 113.

Europe centrale et orientale, 28, 85, 86, 88, 91, 110, 133, 174.

Européanisation

- aide, 89, 93.
- armées, 51, 52, 54, 61.
- politique étrangère, 21, 25, 86, 96, 131.

Expertise, 89, 90, 92, 93, 96, 108, 123, 125, 132, 139, 142, 143, 145, 147, 151, 152, 153, 166, 168.

## **F**

Fédéralisme

- allemand, 76, 175, 182, 186.
- associatif, 176.

Fédération

- Bund, 29, 71, 73, 91, 173.
- des industriels, 90.

Fondations politiques

- FES, 124, 134.
- FNS, 124, 134.

- Fondation Regenbogen, 124.
- HBS, 124, 134.
- HSS, 124.
- KAS, 124, 134.
- RLS, 124.

## **G**

Gestion

- crises, 25, 40, 52, 53, 56, 57, 62, 75, 159.
- frontières, 70.
- par comités, 91, 93, 96, 115.
- politiques étrangères, 22.
- publique, 89, 96.
- sécurité internationale, 29.

Guerre froide, 56, 57, 159, 166.

## **I**

Institut Robert Schuman, 133.

Institutions allemandes

- BMZ, 89, 123, 125, 126, 132.
- Bundesrat, 45, 174, 175, 177, 178, 180.
- Bundestag, 44, 45, 79, 124, 161, 166, 171, 174, 178, 196.
- Chancellerie fédérale, 161.
- instituts Goethe, 123.

Institutions françaises

- COCODEV, 112, 114.
- Commissariat général au Plan, 145.
- Commission Coopération Développement, 112.
- DATAR, 91, 111.

Institutions franco-allemandes

- CERFA, 146.
- siège commun, 47.

Israël, 105, 166.

Italie, 74, 77, 95, 110, 175, 176, 183.

## **L**

Länder

– allemands, 70, 76, 91, 173-186.

– Commission permanente aux traités, 175.

– État fédéré, 175.

– européanisation, 178, 182.

Libye, 110.

Lobbying, 131, 163.

Luxembourg, 74, 87, 184.

## **M**

Machreck, 112.

Maghreb, 105, 110, 112.

Média(s), 107, 140, 142, 143, 151, 154, 167, 168.

Méditerranée, 29, 85, 94, 103-117.

Ministère de la Défense

– DAS, 141, 143-145, 147, 149.

– DGA, 148.

Ministère des Affaires

étrangères (et européennes)

– CAP, 45, 139, 143-145, 148, 150.

– MAE(E), 111, 112, 113-117, 123, 139, 143, 144, 148, 152, 160.

– Quai d'Orsay, 38, 145.

## **N**

Nations Unies, 86, 167.

## **O**

OCDE, 163.

ONG, 27, 107, 112-116, 125, 127, 128, 154, 169.

– ATTAC, 116.

– CCFD, 114.

## **P**

Partenariat franco-allemand, 21, 38, 39, 46, 47.

Partis politiques

– Bündnis 90/Die Grünen, 124.

– CDU, 124.

– CSU, 124.

– die Linke, 124.

– FDP, 124.

– PDS, 124.

– PPE, 133.

– PSE, 133.

– SLD, 130.

– SPD, 124, 130.

– UMP, 140.

Philanthropie

– Bertelsmann, 162, 164, 171.

– Carnegie, 141.

– Ford, 141, 146, 150.

– Herbert Quandt, 171.

– Hertie, 171.

– Körber, 170, 171.

– Rockefeller, 141, 150.

Politique envers

– Afrique, 86.

– Amérique latine, 95, 167.

– Asie du Sud-Est, 167.

– Proche-Orient, 106.

– Tiers-monde, 123.

Politique étrangère  
– commune, 35-45.  
– politique extérieure, 60, 140, 154, 160, 161, 171, 178.  
Politiques publiques, 111, 139, 141, 142, 162, 179.

– administration corporatiste, 125.

Programmes européens

- ISPA, 90, 94.
- PHARE, 87, 88, 90, 91, 94, 132.
- SAPARD, 90, 94.
- TACIS, 87, 94.

## **R**

Régions

- Assemblée des régions de l'Europe, 185.
- Comité des régions, 180.
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 185.
- Europe des régions, 183.
- Eurorégions, 184.
- régionalisation, 105, 175.

Résolution conflits/crises, 76, 160.

Royaume-Uni, 64, 95, 143, 175, 179, 183.

Russie, 40, 149, 167, 174.

## **S**

Sommet franco-allemand, 37, 39, 40, 41, 43, 60.

Structures académiques

- CNRS, 149, 150.
- École Polytechnique, 148.
- FNSP, 149, 150.

- Université de Munich, 162.
  - Université Paris-Nord, 151.
  - WZB, 171.
- Suède, 95, 179.  
Suisse, 175, 184.

## **T**

Think tanks

- **allemands**
- Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, 160.
- Centrum für Angewandte Politikforschung, 162, 164.
- Centrum für Europäische Politik, 162, 164.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 146, 161.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 164.
- Deutsches Übersee-Institut, 161.
- Ecologic, 162.
- German Institute of Global and Area Studies, 161, 164.
- Global Public Policy Network, 162.
- **anglo-saxons**
- Council on Foreign Relations, 143, 146.
- Economist Intelligence Unit, 140.
- Fabian society, 141.
- German Marshall Fund, 163.
- Institut Aspen, 163, 171.
- RAND corporation, 143, 163.

- Royal Institute of International Affairs, 141, 143.
- **français**
- Centre d'études de la politique étrangère, 146.
- Centre d'études et de recherches internationales, 140, 145, 149-151.
- Centre de prospective et d'évaluation, 143.
- Centre de recherche d'études sur les stratégies et les technologies, 147, 148.
- Conseil d'Analyse Économique, 140.
- Délégation aux études générales, 143.
- Fondation pour l'innovation politique, 140.
- Fondation pour la recherche stratégique, 139, 144, 146, 147, 148.
- Fondation pour les études de défense nationale, 143.
- Groupe de planification et d'études stratégiques, 143.
- l'Institut des relations internationales et stratégiques, 139, 144, 146, 151.
- l'Institut français des Relations Internationales, 139, 141, 144, 146, 147.
- instituts de recherche partisans, 141.
- constitutionnel, 46, 47, 174, 181.
- de Lisbonne, 21, 22, 39, 51, 162, 178.
- Transnationalisation, 19, 28, 142, 193.
- Turquie, 74, 75, 63, 96, 197.

## U

### Union européenne

- Commission, 87, 89, 93, 94, 96, 107, 108, 11, 113, 116, 132, 134.
- Conseil, 179, 180, 181.
- élargissement, 28, 41, 42, 46, 75, 86, 87, 89, 91, 92-96, 122.
- PAC, 42.
- Parlement, 133, 134.
- Présidence, 42, 75, 11, 114.
- Réseaux, 94, 95, 151.

Union pour la Méditerranée, 111.

Traité





