



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

Dorota Dakowska, « Les fondations partisans allemandes dans le contexte de l'élargissement : transfert institutionnel et diffusion de récits européens », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 4, 2006, p. 717- 733.

Dorota Dakowska

Les fondations partisans allemandes dans le contexte de l'élargissement : transfert institutionnel et diffusion de récits européens

D. Dolowitz et D. Marsh définissent le transfert institutionnel comme « un processus à travers lequel des savoirs sur les politiques, des arrangements administratifs, des institutions ou des idées dans un système politique (actuel ou passé) sont utilisés pour développer des politiques publiques, des solutions administratives, des institutions et des idées dans un autre système politique ».¹ Cette définition paraît suffisamment large pour interroger les transferts promus par des acteurs non institutionnels dans le processus de l'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Elle peut s'appliquer aux différentes dimensions du système politique : l'action publique (*policy*), les institutions politiques (*polity*), mais aussi les modes de compétition politique (*politics*). Surtout, sans prédéfinir le transfert comme une exportation aboutie, impliquant un point de départ et un point d'arrivée, elle invite à une interrogation sur les usages – par les acteurs qui participent à la construction des institutions – des référents puisés dans un autre système politique.

Cette contribution vise à interroger, à travers l'exemple polonais, les transferts qui sous-tendaient le processus de l'élargissement de l'Union européenne. Cependant, la perspective adoptée ne consiste pas à se focaliser sur un secteur précis, mais à aborder la problématique des transferts par le prisme d'un type

¹ DOLOWITZ D. P., MARSH D., « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 5-24, p. 5.

spécifique d'acteurs.² En effet, au-delà du simple constat de la diffusion institutionnelle, c'est l'analyse des agents impliqués dans la diffusion des idées, normes et solutions organisationnelles qui permet de se faire une idée des pratiques et mécanismes de persuasion, mais aussi de la réception ambiguë de certains éléments promus. Les catégories d'acteurs politiques impliqués dans le transferts sont larges : « représentants élus, partis politiques, bureaucraties / fonctionnaires, groupes de pression, entrepreneurs politiques et experts, corporations transnationales, *think tanks*, gouvernement supra-nationaux, institutions non gouvernementales et consultants »³. Dans leur réflexion sur les mécanismes de l'eupéanisation, Tanja Börzel et Thomas Risse insistent sur le rôle d'agents de changement, ou « entrepreneurs de normes » qui se mobilisent pour persuader les autres acteurs au niveau national de redéfinir leurs intérêts et leurs identités⁴. Ici, c'est le cas des fondations politiques allemandes qui retiendra notre attention. Bénéficiant d'une position originale dans le système institutionnel allemand – à cheval entre l'action publique et les dynamiques partisanes –, celles-ci ont su exploiter leur situation d'interface entre le niveau communautaire et les pays candidats pour apparaître comme des « entrepreneurs de normes » européennes.

Interroger la question des transferts institutionnels effectués dans le contexte de la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'UE permet d'aborder la question débattue de l'eupéanisation⁵. Celle-ci peut-être appréhendée à travers la manière dont les règles et normes européennes sont intégrées dans les jeux et processus de production des politiques au niveau national⁶. Mais il est également

² Cet article se fonde sur notre recherche de thèse, DAKOWSKA D., *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère : de la genèse institutionnelle à leur engagement dans le processus d'élargissement de l'Union européenne*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2005

³ DOLOWITZ D. P., MARSH D., « Learning from Abroad », *op. cit.*, p. 10.

⁴ BÖRZEL T. A., RISSE T., « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in : FEATHERSTONE K., RADAELLI C. M., *The Politics of Europeanization*, *op. cit.*

⁵ Pour une discussion approfondie du concept, cf. FEATHERSTONE K., « Introduction: In the Name of 'Europe' », in : FEATHERSTONE K., RADAELLI C. M., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁶ Il s'agit alors du « processus de construction, diffusion, institutionnalisation des règles formelles et informelles, procédures, paradigmes de politique publique, styles, façons de faire, de croyances et normes partagées, définies et consolidées tout d'abord dans les processus politiques décisionnels

possible de penser l'européanisation en termes de contraintes et opportunités que les dynamiques de l'intégration imposent aux acteurs des pays membres⁷. Européanisation et transferts ne sont donc pas nécessairement synonymes, même si l'intérêt de lier ces deux approches est multiple : l'intégration européenne renforce la tendance générale à l'accroissement des transferts institutionnels par la diffusion de pratiques, de modèles et de solutions organisationnelles, ce qui pourrait accroître, potentiellement, l'isomorphisme institutionnel entre les pays membres⁸. Cependant, faut-il en conclure une convergence accrue entre les politiques de ces pays ? De récentes études portant sur les anciens pays membres de l'UE suggèrent plutôt le contraire⁹. Des recherches consacrées à la diffusion des « meilleures pratiques » entre les pays membres de l'Union par la technique de *peer review* tendent à relativiser le degré d'apprentissage et de transfert entre ces pays¹⁰. Des analyses consacrées à la reprise de l'acquis communautaire dans les nouveaux pays membres de l'UE semblent confirmer cette hypothèse de la divergence¹¹.

de l'Union européenne et incorporées ensuite dans les logiques des discours, les identités, les structures politiques et les politiques publiques au niveau national ». RADAELLI C. M., « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, n° 5, 2001, p. 107-142.

⁷ GOETZ K. H., HIX S., « Introduction: European Integration and National Policy Systems », *West European Politics*, vol. 23, n° 4, 2000, p. 1-26, p. 10.

⁸ RADAELLI C. « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 25-43.

⁹ HÉRITIER A. et al., *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2001 ; WINCOTT D., « The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization », in: FEATHERSTONE K., RADAELLI C. M., *The Politics of Europeanization*, *op. cit.* RADAELLI C., « Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 5, 2005, p. 924-943.

¹⁰ CASEY B. G., GOLD M., « Peer Review of labour market programmes in the European Union : what can countries really learn from each other ? », *Journal of European Public Policy*, 12, 1, 2005, p. 23-43.

¹¹ NEUMAYER L., *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes. Hongrie, Pologne, République tchèque 1989-2004*, Paris, Belin, 2006 ; GRABBE H., « How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 6, 2001, p. 1013-1031 ; GRABBE H., « Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process », in : FEATHERSTONE K., RADAELLI C. M., *The Politics of Europeanization*, *op. cit.*

En étudiant les transferts opérés dans le cadre des interactions multisectorielles accompagnant le processus de l'élargissement, on peut dès à présent avancer, avec Marsh et Dolowitz que le constat d'un « transfert » (copie, émulation, combinaison ou inspiration) ne doit pas être confondu avec celui du « succès » relatif de cette opération. En effet, sans pouvoir être réduit à une équation « tout ou rien », le transfert peut être limité par son caractère *non-informé, incomplet* ou *inapproprié*¹². Un point de rencontre possible entre les analyses en termes d'eupéanisation des nouveaux Etats membres et celles qui se focalisent sur les transferts est le fait que ces deux processus combinent des éléments coercitifs et volontaristes. La « conditionnalité » imposée par les institutions communautaires aux pays candidats souhaitant rejoindre l'UE a accru la pression en faveur des transferts institutionnels avec la reprise accélérée de l'acquis communautaire. Cependant leur statut de pays « en transition » avait déjà amené les dirigeants de nouvelles démocraties centre-européennes à rechercher des solutions institutionnelles à l'étranger. D'autres facteurs, tels que l'héritage institutionnel et les jeux politiques au niveau national, vont à l'encontre d'une vision réduisant la pré-adhésion à une reprise unilatérale de modèles¹³. Ces constats invitent à rejoindre l'analyse de Dolowitz et Marsh qui proposent de conceptualiser le transfert comme un phénomène situé sur un « continuum compris entre des inspirations (*lesson-drawing*) et l'imposition directe d'un programme, politique publique ou arrangement institutionnel »¹⁴. En analysant l'implication des fondations politiques dans la promotion des transferts dans des domaines aussi diversifiés que les structures syndicales de représentation des intérêts, la production de l'expertise économique libérale ou la politique du genre, nous pouvons dès à présent formuler l'hypothèse que le déroulement de ces transferts dépend de plusieurs facteurs. Alors que la perspective d'adhésion augmente l'ouverture à des

¹² DOLOWITZ D. P., MARSH D., « Learning from Abroad », op. cit.

¹³ NEUMAYER L., « La science politique et l'élargissement de l'Union européenne : paradigmes et objets de recherche », in : MINK G., FOREST M. (dir.), *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; DAKOWSKA D., NEUMAYER L., « Introduction : Repenser l'impact de l'adhésion », *Politique européenne*, n° 15, p. 5-27, 2005.

¹⁴ DOLOWITZ D. P., MARSH D., « Learning from Abroad », op. cit., p. 13.

référents extérieurs, les héritages du passé et la conjoncture politique peuvent freiner de manière considérable leur reprise.

Il convient dans un premier temps de réfléchir au cas des fondations politiques allemandes en tant qu'agents de transferts. Ensuite, les différentes stratégies de diffusion bilatérale mises en œuvre par les fondations en Pologne pourront être analysées dans le domaine de l'expertise économique et syndicale, mais aussi celle relative à l'offre politique des partis. Enfin, la question se pose de savoir de quelle manière les fondations participaient à la diffusion de récits de la nécessité de l'adhésion, mais aussi quels pouvaient être les effets secondaires de ces transferts.

I. Des agents non gouvernementaux des transferts: les fondations politiques allemandes

Comme l'a rappelé Diane Stone, les transferts ne sont pas forcément le fait d'agents gouvernementaux : les *think tanks* et fondations véhiculent des idées, des idéologies, des propositions politiques, mais aussi du personnel, de l'expertise, des documents ou des forums de discussion.¹⁵ S'ils ne sont pas des agents de transfert de politiques publiques – puisqu'ils dépendent des gouvernements qui mettent en œuvre les politiques – ces organismes peuvent aider à réunir les conditions nécessaires pour la mise en œuvre d'une politique, assurer la rationalisation ou la légitimation de certaines positions par des transferts discursifs ou créer un climat favorable à certaines opinions ou attitudes en les promouvant et en en critiquant d'autres. « Le terrain le plus ouvert à l'action des *think tanks* est le transfert des idéologies, des attitudes et idées qui sous-tendent les approches des politiques publiques »¹⁶.

Cependant, dans le cas de l'élargissement de l'UE, la détermination des agents pertinents de transferts a suscité débat. Au-delà des institutions communautaires clé, initiatrices d'impulsions politiques et de programmes européens proposés aux

¹⁵ STONE D., « Non-governmental Policy Transfer: The strategies of Independent Policy Institutes », *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000, p. 45-62.

¹⁶ Ibid., p. 48.

pays candidats¹⁷, une multitude d'acteurs, intervenant en amont et en aval de ces grandes décisions, ont tenté de les influencer et se sont impliqués dans leur mise en œuvre¹⁸. Le choix d'orienter la focale d'analyse sur les pays candidats permet d'analyser la construction de l'enjeu européen à travers des acteurs partisans, politiques, administratifs et sectoriels, qui se saisissent des idées, normes et modèles institutionnels au niveau communautaire pour les traduire et adapter dans leurs stratégies au niveau national¹⁹. Il apparaît en même temps que le champ des acteurs qui ont cherché à participer aux transferts institutionnels dans le contexte de l'élargissement est large. Ces derniers peuvent être extérieurs aux forums communautaires *stricto sensu*, voire aux champs politiques des pays candidats, du moment qu'ils parviennent à s'assurer une légitimité à intervenir. L'analyse peut dès lors se tourner vers des acteurs non gouvernementaux, telles les fondations, ONG et *think tanks* qui agissent en tant qu'intermédiaires entre le niveau communautaire et national et comme des traducteurs des idées et des normes élaborées au niveau européen, telles les fondations politiques allemandes.

Alors que leur financement, majoritairement public, et leur affiliation partisane les éloignent de l'idéaltype d'ONG, ces fondations correspondent à une définition large de *think tanks* – à savoir des organismes autonomes qui produisent de l'expertise politique à l'attention des décideurs et du public²⁰. Leurs pratiques correspondent aussi aux caractéristiques des agents de transfert : en effet, elles participent à la diffusion des idées et des informations,²¹ en conformité avec les orientations idéologiques des partis dont elles sont proches. Elles cultivent des réseaux étendus aussi bien au niveau national – auprès des partis politiques

¹⁷ Cf. ROBERT C., « La Commission européenne face à l'élargissement de l'Union à l'Est : la construction d'un leadership », *Politique européenne*, n° 3, 2000, p. 38-60.

¹⁸ TORREBLANCA J., « Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union », in : *West European Politics*, vol. 21, n° 2, 1998, pp. 134-153, SAURUGGER S., *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan [Logiques politiques], 2003 ; SEDELMEIER U., « Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 4, 2002, p. 627-649.

¹⁹ Cf. NEUMAYER L., *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes*, *op. cit.*

²⁰ STONE D., *Capturing the Political Imagination. Think Tanks and the Policy Process*, Londres, Frank Cass, 1996.

²¹ STONE D., « Non-governmental Policy Transfer », *art. cit.*

allemands à différents niveaux et, par ce biais-là, au gouvernement et dans la haute administration – qu’au niveau communautaire, grâce à leurs antennes à Bruxelles et à leurs contacts auprès des députés européens, mais aussi à l’étranger. Enfin, les fondations disposent d’une base intellectuelle leur permettant de proposer de l’expertise sur des problèmes de politique publique – ce qui correspond au quatrième critère caractérisant la contribution des *think tanks* au transfert institutionnel, tel que défini par Diane Stone. Cependant, cette expertise reste localisée, le plus souvent dans les départements recherche des sièges des fondations en Allemagne et elle n’est pas forcément directement opérationnelle. On peut donc en conclure en guise d’hypothèse que les fondations politiques se rapprochent de la figure de *think tank*, puisqu’elles participent à la diffusion d’orientations politiques, qu’elles contribuent à des débats publics, qu’elles produisent des synthèses à l’attention des décideurs et qu’elles traduisent les enjeux de certaines réformes à des publics de professionnels.

Si l’on se penche sur les transferts mis en œuvre par les fondations politiques allemandes, il faut remarquer qu’il s’agit largement de transferts déniés. En effet, dès les débuts de la politique d’aide au développement ouest-allemande impliquant les fondations, dans les années 1950-1960, l’objectif formel assigné à ces organismes a été de soutenir des processus considérés comme endogènes : instauration de régimes pluralistes, mise en place de syndicats et renforcement des partis politiques dans les pays du Tiers Monde. Si la notion de transfert était présente en arrière-plan – avec la transmission de valeurs démocratiques, occidentales, la promotion de certains dispositifs institutionnels allemands –, il ne s’agissait pas de reproduire des modèles monolithiques, mais de susciter ce qu’on avait appelé une « mentalité propice au développement » et de promouvoir « l’aide à s’en sortir par ses propres moyens » (*Hilfe zur Selbsthilfe*)²².

Implantées, dès le début du processus des transformations systémiques, dans les pays candidats à l’UE, les fondations allemandes se sont rapidement fixées comme objectif « l’accompagnement du rapprochement des pays candidats avec

²² Cf., plus largement, DAKOWSKA D., *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère*, thèse cit.

les structures européennes ». Le fait de rester dans une large mesure extérieures aux relations institutionnalisées entre l'UE et les pays candidats a sans doute réduit leur pouvoir de coercition quant à la mise en œuvre de solutions spécifiques. En revanche, leur proximité avec les partis politiques et avec les organes exécutifs et législatifs de la République fédérale, enfin, avec les fédérations européennes de partis, ont renforcé leur visibilité. Ainsi, sans avoir un pouvoir formel de contrôle de la mise en œuvre (*enforcement*) de politiques publiques, les fondations se caractérisent par une capacité de « pénétration » des milieux politiques dans les pays où elles s'implantent. Ainsi, l'engagement à promouvoir l'objectif de l'intégration, à expliquer les contraintes liées à l'adhésion et à faciliter l'accès aux institutions communautaires a renforcé la reconnaissance de ces fondations dans les pays candidats.

Les fondations pourraient donc être considérées comme des promotrices de l'europanisation des pays candidats à l'UE si l'on admet, comme l'a fait Claudio Radaelli, que l'europanisation recouvre non seulement des processus « verticaux » et coercitifs de conformation aux modèles européens, mais aussi des mécanismes « horizontaux » d'ajustements mimétiques à l'UE, qui peuvent s'effectuer par le marché ou à travers la socialisation impliquant la diffusion des idées et des discours sur les « bonnes solutions politiques »²³. L'europanisation « horizontale » peut s'effectuer par le biais de cadrages, impliquant des orientations minimales, mais contribuant néanmoins à préparer le terrain à des changements de politique publique « en attribuant une légitimité supplémentaire aux réformateurs au niveau national en quête de légitimité, en 'injectant' des solutions possibles dans le débat national, en modifiant les attentes sur l'avenir. »²⁴ On peut interroger l'évolution de ces pratiques, les difficultés rencontrées, leurs retombées, pour voir comment l'engagement initial des

²³ RADAELLI C. M., « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, n° 5, 2001, p. 107-142.

²⁴ *Ibid.*, p. 127-128.

fondations à soutenir le processus de réformes a été progressivement remplacé par un soutien à l'adhésion des pays candidats à l'UE.²⁵

II. Une palette large d'éléments promus – pour des résultats diffus

Il convient de préciser d'emblée que la définition du contenu de transferts encouragés par les fondations allemandes s'avère une tâche complexe. En effet, le transfert peut comprendre plusieurs catégories d'éléments : il s'agit aussi bien d'objectifs de politique publique que de son contenu, d'instruments spécifiques, mais aussi de modèles institutionnels ou de référents idéologiques. De plus, le contenu des politiques promues est largement multisectoriel. Le conseil juridique proposé par les fondations en matière de gestion des collectivités territoriales ou de principes constitutionnels, dominants dans la première période, se sont accompagnés de formations sur des sujets plus explicitement politiques, comme la gestion interne des partis politiques, la rhétorique politique ou l'organisation des campagnes électorales.

Des stratégies différenciées de diffusion d'idées politiques et économiques

La recherche de transferts « effectivement réalisés » est rendue ardue par le fait que souvent « le succès a plusieurs pères ». Ainsi, les *think tanks* stratégiques des pays candidats qui fournissaient de l'expertise gouvernementale étaient des partenaires convoités par plusieurs organisations étrangères. Ce fut le cas de l'Institut de Recherche sur l'Economie de Marché (IBnGR) polonais, un des premiers centres de recherche privés en Europe centrale dont les experts, proches des partis libéraux issus de l'opposition démocratique, avaient conseillé les premiers gouvernements polonais après 1989.²⁶ Il s'agissait donc d'un vivier d'expertise en politiques publiques, doté d'une aura d'institut indépendant. Si, en

²⁵ Cf. DAKOWSKA D., « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, n° 24, 2004, p. 139-157.

²⁶ Ses dirigeants, Jan Szomburg et Janusz Lewandowski (Ministre des Privatisations aux gouvernements successifs de T. Mazowiecki, J. K. Bielecki et H. Suchocka) sont à l'origine des premiers programmes de privatisation. J. Lewandowski fut ensuite élu député européen en 2004 et exerça les fonctions du président de la Commission budgétaire entre 2004 et 2007.

soutenant financièrement l'institut, la Fondation Konrad Adenauer (KAS) chrétienne-démocrate pouvait prétendre renforcer l'expertise polonaise en matière de privatisations, elle le fit parallèlement à d'autres bailleurs de fonds, allemands et américains. Surtout, il ne faut pas négliger le fait que dans ce genre d'activité, le transfert d'informations allait dans les deux sens.

De fait, l'accès à l'expertise générée par l'institut en question fournit à la KAS des données économiques de première main, ainsi que des analyses portant notamment sur les conséquences de l'adhésion de la Pologne à l'UE (les retombées sur le marché de l'emploi, sur les marchés financiers et sur la compétitivité des PME). Le fait que les chercheurs de l'institut siégeaient dans plusieurs conseils stratégiques du gouvernement de centre-droit dans les années 1997-2001 (auprès du Premier ministre, du Ministère des Finances, de la Banque Nationale, de la Commission parlementaire pour la réforme de la Sécurité sociale...) facilitait l'accès aux processus décisionnels en matière économique. Cet exemple montre que le soutien à la démocratisation conçu en termes de transferts de savoir peut s'apparenter à un échange.

A la différence de la Fondation Adenauer, la Fondation Friedrich Ebert (FES), proche du SPD, ne finançait pas en principe les structures organisationnelles de ses partenaires. En Pologne, elle avait axé ses activités sur les politiques économiques et sociales. En publiant les résultats des conférences qu'elle organisait, la FES favorisait la diffusion du savoir sur les systèmes d'assurance maladie, l'évolution des politiques sociales dans un contexte de mondialisation, les politiques de l'emploi, le secteur bancaire, les migrations. Son profil idéologique explique une attention particulière portée aux questions sociales et syndicales, même si, dans l'ensemble, la Fondation soutenait des conceptions économiques libérales, en travaillant avec des experts proches de l'Alliance de Gauche Démocratique (SLD) comme Jerzy Hausner ou Marek Belka qui occupaient des fonctions ministérielles au sein des gouvernements de gauche (1993-1997 et 2001-2005).

Un conseil politique plus circonstancié pouvait également être observé. Aussi bien la KAS que la FES avaient organisé des visites en Allemagne pour les leaders de l'opposition, le conservateur hongrois Viktor Orban en 1998, puis le social-démocrate polonais Leszek Miller en 2001, pour les familiariser avec le fonctionnement de la chancellerie fédérale et la coordination du travail gouvernemental, à la veille de leur victoire électorale annoncée. Les rencontres et un échange d'idées réguliers peuvent contribuer à un rapprochement idéologique et faciliter les transferts²⁷. La mise en place du groupe de travail interpartisan SPD/SLD en 1999 a contribué à intensifier l'échange entre les deux partis, avec l'aide proposée par le SPD en matière de renforcement des structures du parti, de recrutement des adhérents, de la communication interne. Dans la phase précédant les élections, l'expertise des fondations pouvait être proposée en vue de professionnaliser la campagne électorale ou d'étoffer les programmes des partis centre-européens. Cependant, les transferts pouvaient être freinés par des facteurs politiques et structurels.

La professionnalisation des syndicats polonais : contraintes du passé et limites structurelles

En matière de la transformation des structures syndicales, le cas polonais apporte une illustration de la manière dont le passé et les relations de pouvoir entre les acteurs locaux peuvent limiter les objectifs initiaux. Au vu des liens du SPD avec la Confédération des syndicats allemands (DGB), le bureau de la Fondation Ebert à Varsovie employait un délégué responsable de la coopération syndicale. Le travail de la FES était rendu difficile par la forte politisation des syndicats polonais et par les liens tendus entre le syndicat *Solidarność* (« S ») et la centrale syndicale OPZZ, héritière des structures socialistes. Les responsables de

²⁷ DOLOWITZ D., GREENWOOD S., MARSH D., "Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue?", *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 4, 1999.

Solidarność bloquaient, pendant plus d'une décennie, l'admission de l'OPZZ dans les structures syndicales internationales dont « S » fut membre.²⁸

L'enjeu du travail en Pologne, fut de rassurer les syndicalistes allemands sur les possibilités d'enrayer un éventuel « dumping social ». Dans le contexte des délocalisations appréhendées par la base syndicale en Allemagne, il s'agissait d'informer les syndicalistes polonais, de les aider à s'organiser, à mieux connaître leurs droits et à se professionnaliser. Les activités de formation visaient aussi à familiariser les syndicalistes polonais avec les solutions allemandes en matière de conventions collectives, de fonctionnement des syndicats (représentation des intérêts, communication, formation), mais aussi de politiques spécifiques comme l'assurance maladie ou encore de politiques de l'emploi ou de sécurité sur le lieu de travail.²⁹ Grâce au soutien financier de la Fondation Ebert, des échanges avaient été organisés avec les centrales syndicales en Allemagne afin de rapprocher les responsables syndicaux des deux pays en vue de leur coopération envisagée dans les structures européennes.³⁰

Ces initiatives impliquaient cependant de nombreuses contradictions et difficultés. La politisation des deux syndicats majeurs polonais s'accrut en 1997, lorsque *Solidarność* entra dans la coalition gouvernementale. Le syndicat subit des tensions profondes, lorsque certains de ses dirigeants devaient – en tant que députés ou ministres – approuver des réformes socialement coûteuses, alors que d'autres s'y opposaient pour enrayer la perte des adhérents.³¹ Une deuxième contrainte majeure pour la FES fut la faiblesse des structures syndicales de branche en Pologne. La professionnalisation des syndicalistes n'était en outre pas dépourvue d'effets pervers : une fois formés, certains opéraient une reconversion

²⁸ *Solidarność* fut membre de la Confédération Internationale des Syndicats Libres, sociale-démocrate, alors que l'OPZZ appartenait, jusqu'en 1997, à la Confédération Syndicale Mondiale communiste.

²⁹ FES bureau Varsovie, MOELLER A., Projet coopération syndicale Pologne, rapport annuel 1993.

³⁰ Entretien avec un responsable de la coopération syndicale à la FES de Varsovie, le 8 novembre 2001.

³¹ FES Varsovie, HANTKE F., Projet coopération syndicale en Europe centrale et orientale, Rapport annuel 1998.

vers la politique ou l'industrie, cette fois du côté des patrons.³² Des facteurs conjoncturels et les héritages du passé pèsent donc sur un éventuel rapprochement.

Il reste que la présence de cette antenne syndicale rattachée à la FES avait joué sans doute sur l'attitude des syndicats allemands à l'égard de l'élargissement : les rencontres bilatérales assuraient une information détaillée sur la situation des syndicats et le marché de l'emploi en Pologne. Ils permettaient de confronter les problèmes, sans les enchanter à travers des figures mobilisatrices de catégories professionnelles menaçantes, comme ce fut le cas dans d'autres pays. La réciprocité des transferts peut donc être constatée à nouveau. Si le conseil des syndicalistes allemands – concurrencés par d'autres syndicats européens – n'a abouti qu'à des résultats mitigés, l'information sur l'évolution du marché de l'emploi et des relations professionnelles en Pologne parvenait aux centrales syndicales en Allemagne.

III. La promotion de l'intégration européenne dans les pays candidats

Si l'on conçoit la politique de l'adhésion comme la construction d'un cadre d'interprétation du monde,³³ les fondations s'y sont impliquées en diffusant des valeurs, normes et images conformes à leur profil idéologique. L'enjeu de cette activité discursive des fondations est considérable si l'on garde en mémoire la relation entre les logiques de sens et les logiques du pouvoir. Une relation circulaire est à noter en effet entre ces deux logiques, dans la mesure où « c'est l'acteur qui construit du sens qui prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie, le référentiel ou le paradigme devenant légitime par l'effet de cette stabilisation des rapports de force ».³⁴ En mobilisant aussi bien leurs ressources techniques (l'expertise sur le processus décisionnel de l'élargissement, mais aussi

³² Entretien avec un responsable du projet syndical à la Fondation Ebert, le 8 novembre 2001.

³³ MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, p. 189-207.

³⁴ MULLER P. et SUREL Y., *Analyse des politiques publiques*, « L'approche cognitive des politiques publiques », Paris, Montchrestien, 1998, p. 51-52.

sur certains aspect sectoriels) que leurs ressources politiques (liées à leur position dans le champ politique allemand et à leurs contacts au Parlement européen), les fondations tentèrent de se positionner dans la « coalition de soutien à la cause »³⁵ de l'adhésion dans les pays candidats. En faisant appel à la dimension cognitive (expliquer l'intégration et les avantages qui en découlent) et normative (montrer qu'il faut mettre en œuvre des réformes profondes pour adhérer à l'UE),³⁶ elles s'engagèrent dans la promotion du « récit » (*narrative*) de la nécessité de l'élargissement.³⁷

Promouvoir le « récit » de la nécessité de l'adhésion

Dès la concrétisation du processus de l'élargissement, le soutien à l'adhésion devint la principale motivation de l'engagement des fondations politiques en Europe centrale et un justificatif central de leur offre de conseil. Comme l'a exprimé un représentant de la KAS, « nous offrons maintenant des solutions européennes, pas des solutions allemandes »³⁸. Dès le milieu des années 1990, les fondations devaient accompagner le processus de l'adhésion à l'UE et contribuer à désamorcer les appréhensions qui y étaient liées³⁹.

L'importante demande émergeant dans les pays candidats à tous les niveaux ouvrit de nouvelles opportunités aux fondations. Une situation analogue à la première phase des transformations se produisit, puisque les responsables des pays candidats souffraient d'une asymétrie d'informations concernant les processus de prise de décision au niveau européen et ils éprouvaient des difficultés à répercuter ce savoir à des groupes sociaux plus larges.

Si l'on se penche sur le contenu des programmes, il apparaît que la perspective européenne favorisa l'intensification des partenariats dans plusieurs domaines.

³⁵ SABATIER P. A., „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen : Eine Alternative zur Phasenheuristik“, in : HÉRITIER A. (dir.), „Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung“, *Politische Vierteljahresschrift*, n° 24/1993, p. 116-143.

³⁶ Voir, sur ces deux dimensions, MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques », *op. cit.*

³⁷ RADAELLI C. M., « Logiques de pouvoir et récits », *op. cit.* DAKOWSKA D., *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère*, Thèse cit., chapitre VII.

³⁸ Entretien avec un représentant de la Fondation Konrad Adenauer, le 11 décembre 2000 à Berlin.

³⁹ BMZ, *Die Tätigkeit der politischen Stiftungen in Mittel- und Osteuropa sowie der ehemaligen Sowjetunion (MOE/NUS)*, Bonn, mai 1995, rapport ministériel non publié, p. 7.

L'avancement des étapes de l'élargissement ouvrit ainsi de nouvelles opportunités à la Fondation Ebert en matière de coopération syndicale. Les séminaires visant à développer les connaissances des procédures de l'UE ou de promouvoir la coopération transfrontalière reçurent l'attention des syndicalistes polonais au moment où ceux-ci réalisèrent les possibilités qui s'ouvraient à eux de prétendre à des fonds européens.⁴⁰

Les fondations ont diffusé du savoir sur les politiques et instruments communautaires, tenté de « cadrer » le débat au niveau national et enfin, servi d'intermédiaires aux contacts entre les formations politiques des pays candidats et les fédérations européennes des partis. Cette entremise entre le niveau communautaire et national, la promotion de valeurs considérées comme constitutives des fédérations de partis, la légitimation de formations et personnalités des pays candidats dans les forums européens était une des tâches essentielles des fondations dans la période de l'élargissement⁴¹.

Les fondations présentes en Pologne contribuaient ainsi, chacune à sa manière, à promouvoir le « récit » de la nécessité de l'adhésion. Selon Claudio Radaelli, du fait qu'ils incarnent les éléments cognitifs attachés à une politique publique, les récits « rendent les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine »⁴². Par conséquent, la connaissance peut être mobilisée comme une ressource par les acteurs et, en s'imposant, « encadrer » les choix et réorienter les préférences⁴³. Éléments du pouvoir lorsqu'ils deviennent dominants, les récits des politiques publiques ne peuvent être compris en dehors des agents qui les mobilisent.

Pour les fondations politiques implantées en Pologne, il s'agissait de diffuser en premier lieu des interprétations cognitives du processus de l'élargissement, à travers des conférences traitant des différents aspects de l'adhésion (sécurité,

⁴⁰ FES, bureau Varsovie, Rapport annuel 2000, projet n° 1291 9500 « Coopération syndicale en Europe centrale et orientale », HANTKE F., Varsovie, janvier 2001, p. 4.

⁴¹ DAKOWSKA D., « German Political Foundations: Transnational party go-betweens in the process of EU enlargement », in: KAISER W., STARIE P. (dir.), *Transnational European Union*, Londres, Routledge, 2005, p. 150-169, ainsi que les chapitres VIII et IX de notre thèse.

⁴² RADAELLI C. M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 257.

⁴³ *Ibid.*

agriculture, énergie, environnement), prononcées par des députés européens, allemands le plus souvent. Les réseaux personnels de chaque fondation entraient alors pleinement en jeu. Des conseillers étrangers rattachés au Comité de l'Intégration européenne polonais présentaient l'état des négociations du point de vue de la Commission, en insistant sur la nécessité d'accélérer les réformes, notamment dans l'agriculture⁴⁴. Des juristes et hommes politiques expliquaient aux étudiants les incontournables limitations de souveraineté découlant de l'adhésion.

Promouvoir le récit de la nécessité de l'adhésion passait aussi par le soutien financier à des organisations visibles dans l'espace public, entièrement consacrée à la promotion de l'idée de l'intégration, comme la fondation polonaise Robert Schuman. Pour mettre en exergue les liens entre l'objectif d'adhésion et les modifications légales requises, les fondations pouvaient se référer à des images comme l'Europe des régions (promue notamment par la KAS), l'Europe sociale (accentuée des différentes manières par les fondations Friedrich Ebert et Rosa Luxemburg) ou encore une Union garantissant l'égalité des sexes et des minorités, promue notamment par la Fondation Heinrich Böll (HBS)⁴⁵.

L'égalité hommes/femmes comme une condition à l'adhésion

Les facteurs externes, et notamment le contexte de l'élargissement de l'UE, ont favorisé la diffusion des « politiques du genre » dans les pays candidats⁴⁶. La mobilisation des fondations sur ce sujet donne un aperçu des pratiques de persuasion à la reprise des expériences dans ce domaine. La dernière phase des négociations d'adhésion permit à la Fondation Böll de promouvoir des règlements juridiques garantissant l'égalité de traitement des hommes et des femmes. Déplorant le peu d'intérêt porté par les pays candidats à la politique de promotion

⁴⁴ Rapports annuels de la KAS Varsovie, 1997-2001.

⁴⁵ Sur les différents éléments cognitifs des politiques publiques, cf. JOBERT B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol 42, n° 2, 1992, p. 219-234.

⁴⁶ Cf. FOREST M., „Les transferts institutionnels à l'usage de 'politiques du genre' en Europe centrale” dans ce numéro.

de l'égalité de l'UE, elle mobilisa des interprétations causales en reliant l'objectif de l'adhésion à la nécessité de répondre aux normes en matière des garanties à l'égalité : « une des conditions pour accéder à l'Union européenne est l'adoption des réglementations juridiques essentielles concernant le traitement égal des femmes et des hommes »⁴⁷. Pour appuyer cet argumentation, la HBS organisa des conférences invitant par exemple la Commissaire en charge de l'Environnement, Michaela Schreyer, ainsi que d'Izabela Jaruga-Nowacka, plénipotentiaire du gouvernement polonais pour les questions du statut égal des femmes et des hommes, en vue de présenter les actions de l'UE en matière de l'égalité. La préparation de l'adhésion devint ainsi une opportunité pour la HBS d'intensifier son travail à caractère politique dans les pays candidats à l'UE. Pour la Fondation Böll :

« L'objectif politique devait consister à rendre les processus de prise de décision au sein de l'UE visibles à des personnes actives politiquement dans des ONG, et aux membres des partis Verts, et à relier ces décisions aux processus au niveau national et international. Ces personnes devraient se familiariser avec les politiques intérieures et extérieures de l'UE afin de pouvoir influencer les décisions et les évolutions dans un sens favorable à la société civile et pour devenir des médiateurs dans leur pays »⁴⁸.

Si la Fondation proche des Verts fit des questions relatives aux femmes sa priorité dans le contexte de pré-adhésion, elle ne fut pas la seule à se saisir de cette thématique. La Fondation Ebert insistait fortement sur ce point dans ses programmes, profitant de la demande croissante de ses partenaires polonais en la matière. Suite à la victoire électorale du SLD, en 2001, le gouvernement de Leszek Miller cherchait ainsi à introduire dans la législation nationale des textes garantissant l'égalité des hommes et des femmes. La Fondation Ebert fournit au groupe parlementaire SLD les textes des lois en vigueur dans différents pays européens.⁴⁹ Elle envoya deux députées SLD (Danuta Waniek et Izabella

⁴⁷ Heinrich Böll Stiftung, *Inauguracja działalności przedstawicielstwa Fundacji im. Heinricha Bölla w Polsce* (inauguration de la représentation de la HBS en Pologne).

⁴⁸ HBS, Bureau Bruxelles, Rapport annuel politique mi-2003 / mi-2004, p. 3, (consulté le 14.07.2005) <<http://www.boell.de/downloads/jahresberichte2004/Bruessel2004/pdf>>.

⁴⁹ Entretien avec un représentant de la Fondation Friedrich Ebert, le 7 novembre 2001.

Sierakowska) à Bruxelles, afin de s'informer sur les exigences et les aides communautaires existantes. A l'approche de l'adhésion, la FES chercha à institutionnaliser les postes de plénipotentiaires pour le statut égal des hommes et des femmes en Pologne. Elle présenta comme référence « le système allemand fonctionnant bien depuis une vingtaine d'années » :

« La Pologne a une grande nécessité de rattrapage par rapport aux Etats membres de l'UE, pas seulement eu égard à la représentation des intérêts des femmes, mais aussi en ce qui concerne la connaissance et l'implémentation de la politique du gender mainstreaming »⁵⁰

Ainsi, les instruments européens devinrent des étalons de mesure du « retard » accumulé par les pays candidats, qu'il s'agissait de combler au plus vite selon le récit diffusé par la Fondation Ebert. Pour ce faire, son partenaire polonais, le Groupe parlementaire des femmes (*Parlamentarna grupa kobiet*) avait élaboré, avec l'aide de la plénipotentiaire pour l'égalité hommes/femmes, Izabela Jaruga-Nowacka, un projet de loi pour la mise en œuvre de la politique du *gender mainstreaming*⁵¹.

A l'approche du référendum d'adhésion, les forums organisés avec des représentantes des organisations des femmes par la Fondation Ebert se sont focalisés sur la présentation des possibilités existantes pour les groupes d'intérêts des femmes de se saisir de l'intégration pour mieux faire valoir leurs droits et sur la transmission du savoir-faire à celles qui souhaitaient candidater au Parlement européen. Ces dernières furent alors familiarisées avec la législation européenne en matière d'égalité, d'interdiction des discriminations ou des mesures prévues par le 5^{ème} programme-cadre pour l'égalité des chances hommes/femmes.⁵² Une brochure d'information destinée aux femmes sur les décisions et directives communautaires en matière de la politique de l'égalité devait « inciter les femmes à participer au référendum et à voter en faveur de l'intégration de la Pologne dans l'UE »⁵³. S'il est impossible d'estimer l'impact de ces initiatives sur le taux de

⁵⁰ FES Varsovie, HENGSTENBERG P., Rapport annuel 2003, Activités de projet, février 2004.

⁵¹ Celui-ci prévoyait une introduction de quotas et – à partir de 2012 – de la parité dans tous les organes de l'Etat. FES Varsovie, BŪNZ H., Rapport annuel 2002, Projet n° 16089500 (AA) et 1071 9500 (BMZ). Partie 2. Activités de projet, janvier 2003, p. 22.

⁵² FES Varsovie, HENGSTENBERG P., Rapport annuel 2003, Activités de projet, février 2004.

⁵³ *Ibid*, p. 17.

participation au référendum, elles ont sans doute contribué à informer, voire à professionnaliser les organisations de femmes. Elles offrirent une reconnaissance aux causes qu'elles défendaient en les reliant aux politiques communautaires.

Il apparaît donc à cette étape que c'est aussi bien l'action de la fondation que les attentes de ses partenaires qui s'« européenisent » puisque, dans les deux cas, le référent légitime se situe au niveau communautaire. Cependant, avant de conclure l'efficacité de ces transferts, il convient de resituer la demande du côté du pays candidat à l'adhésion dans son contexte politique.

Les paradoxes et limites de l'eupéanisation

Loin d'aboutir systématiquement aux résultats escomptés, les transferts peuvent donner lieu à des effets imprévus. Si le gouvernement SLD se profilait volontiers à travers son soutien à l'égalité hommes/femmes, il n'est pas parvenu à institutionnaliser les dispositifs créés. Le recul noté dans la politique de l'égalité sous le gouvernement conservateur suite aux élections d'automne 2005, telle que l'abolition du poste de plénipotentiaire pour l'égalité hommes/femmes, invite à relativiser les conclusions hâtives qui auraient pu être faites au sujet de transferts dans ce domaine. On pourrait formuler l'hypothèse d'un transfert *incomplet*, voire *inapproprié* : en dehors de la reprise déclarative des injonctions à l'égalité incluses dans la loi et de quelques gestes symboliques, d'autres éléments plus politisés comme l'interdiction de l'avortement n'avaient pas été modifiés sous le gouvernement de gauche⁵⁴. Cet ensemble de facteurs politiques, électoraux, idéologiques et sociaux font que le transfert de dispositifs en matière de l'égalité est resté limité.

La diffusion par les fondations des instruments promus au niveau communautaire n'allait pas sans susciter des tensions. Si la Fondation Heinrich Böll diffusa la notion de *gender mainstreaming* auprès de ses partenaires polonaises, pour les aider à se préparer aux standards européens en matière d'attribution des fonds, cet instrument ne fut pas accueilli favorablement par certaines organisations

⁵⁴ Cf. FOREST M., „Les transferts institutionnels à l'usage de 'politiques du genre' », art. cit.

féministes polonaises.⁵⁵ En effet, ces dernières se sont construites sur des idées plus radicales, empruntées directement aux mouvements féministes allemands. Il en allait ainsi de la défense des revendications telles que le principe « d'espace libres pour les femmes » (*Freiraume für Frauen*), fondé sur l'idée d'une séparation physique de l'espace entre les genres. La proposition de la Fondation Böll fut donc perçue par les féministes polonaises comme une trahison de leur cause ; la notion de *gender mainstreaming* apparaissait comme une cause « au rabais » par rapport à leurs revendications.

A droite, la vision de l'intégration promue par la KAS a suscité des réactions ambiguës. Alors que les conservateurs polonais s'accommodaient sans trop de mal de la notion de subsidiarité, ils rejetaient souvent l'idée d'une Europe fédérale, privilégiant une vision davantage intergouvernementale. Dans d'autres cas de promotion des recommandations communautaires, une impulsion donnée par une fondation pouvait aussi s'autonomiser et donner lieu à des interprétations qui dépassaient les objectifs initiaux. On peut évoquer l'idée, lancée lors d'une discussion entre les directeurs de la KAS à Varsovie et le chef de l'Institut de recherches sur l'Economie de marché, Jan Szomburg, de mettre en place un « Forum pour la Stratégie de Lisbonne ».⁵⁶ Depuis 2003, ce Forum, financé notamment par des grandes entreprises et sur les fonds PHARE, réunissant des experts du IBnGR, mais aussi des ministres et des représentants des entreprises, devint un acteur visible du débat sur l'orientation des politiques économiques en Pologne en promouvant la « stratégie de modernisation de l'UE ».⁵⁷ Il est à noter que dans les nombreux articles publiés par les responsables du Forum dans la presse quotidienne, leurs auteurs propageaient une vision résolument libérale des réformes. Aux difficultés de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, ils répondirent en réclamant sa « désidéologisation », à savoir l'abandon de ses composantes sociales,

⁵⁵ Entretien avec une responsable de la HBS, le 13 juin 2002 à Varsovie.

⁵⁶ Entretien avec un responsable de la KAS, le 9 juin 2004, à Varsovie.

⁵⁷ Co-initié avec le Comité d'Intégration européenne et fonctionnant sur un modèle de partenariat public/privé, le Forum produit des expertises sur des sujets tels que innovation, communication électronique, marchés financiers, emploi et modèle social.

la dérégulation des marchés financiers, la libéralisation des services et des taxations, ainsi que la baisse des dépenses publiques.⁵⁸ Ainsi, une idée reprise et diffusée par des partenaires professionnalisés acquit une autonomie qui dépassa les intentions initiales des promoteurs de la stratégie de Lisbonne. Les projets européens de coordination des politiques publiques devinrent une opportunité pour les groupes d'intérêts et les *think tanks* libéraux des pays candidats pour promouvoir leurs priorités économiques.

Les fondations politiques allemandes apparaissent comme des vecteurs de la diffusion des idées, normes et solutions institutionnelles, allemandes ou communautaires, dont la réception ne fut pas homogène. Leur retentissement pouvait être renforcé lorsque les idées et valeurs dont se prévalaient les fondations entraient en résonance avec celles de leurs partenaires. Promouvoir le récit de la nécessité de l'élargissement, comme le firent les fondations en Pologne, contribuait à légitimer les choix politiques effectués en vue de l'adhésion. Soutenir les milieux engagés dans la préparation de l'adhésion et encourager leur participation plus visible au débat public façonnait ce débat, rendait légitimes certaines positions tout en en stigmatisant d'autres.

Mais les transferts promus par les fondations dans différents domaines n'étaient pas des processus à sens unique. Renforcer les acteurs déjà visibles et reconnus contribuait, en retour, à légitimer la stratégie des fondations en leur assurant une reconnaissance ministérielle et au sein des réseaux partisans dont elles faisaient partie. Enfin, les transferts promus par les fondations politiques allemandes dans les pays d'Europe centrale candidats à l'UE ne constituaient pas un but en soi. Les activités menées sur le terrain et mises en valeur dans les rapports d'activité internes, apparaissent comme un moyen pour atteindre l'objectif plus général assigné aux fondations : renforcer les liens interpartisans entre deux pays et s'assurer des alliés potentiels pour l'avenir.

⁵⁸ SZOMBURG J. « Dobrze, że Strategia Lizbońska w ogóle jest » (La stratégie de Lisbonne a l'avantage d'exister) *Rzeczpospolita* 5-6. 03. 2005.