

Les fondations politiques et leur rôle dans la politique du développement allemande en Afrique depuis le début des années 1960. État de la recherche et perspectives de réflexion

Lucile Dreidemy

L'auteur

Lucile Dreidemy est maître de conférences à l'Université Toulouse – Jean Jaurès et membre du Centre de recherche et d'études germaniques (CREG). Depuis novembre 2019, elle occupe un poste de chercheuse post-doc au département d'histoire contemporaine de l'université de Vienne. Après avoir consacré sa thèse aux controverses mémorielles et historiographiques autour de la dictature austrofasciste au pouvoir entre 1933 et 1938 (*Der Dollfuß-Mythos. Eine Biographie des Posthumen*, 2014), elle travaille désormais sur les politiques de développement menées par l'Allemagne et l'Autriche dans le contexte de la guerre froide. L'état de la recherche présenté dans cet article repose notamment sur plusieurs mois de travaux menés en tant que chercheuse invitée au Centre d'études européennes de l'Université de Harvard pendant l'année universitaire 2018-2019.

Résumé

« Les fondations politiques et leur rôle dans la politique du développement ouest-allemande en Afrique depuis le début des années 1960. État de la recherche et perspectives de réflexion »

Cet article est consacré au rôle des fondations politiques dans les politiques de développement menées par l'Allemagne en Afrique depuis les années 1960. Après quelques précisions nécessaires sur le statut particulier de ces organismes parapublics, l'étude montre comment le discours des fondations sur leur engagement en Afrique a influencé l'historiographie, même s'il commence à être remis en question par des observateurs plus critiques. En ressortent de nouvelles pistes de réflexion, tant sur les réseaux transnationaux de l'assistance démocratique dont les fondations politiques sont partie prenante, que plus généralement sur la problématique de l'asymétrie des pouvoirs dans les politiques de « coopération » et de développement menées en Afrique par l'Allemagne en particulier, et par les puissances occidentales en général.

Mots clés : fondations politiques ; développement ; assistance démocratique ; Afrique ; Allemagne.

Abstract

“The Political Foundations and their Role in the German Development Policies in Africa since the 1960ies. State-of-the-Art and New Research Approaches”

This article deals with the role played by political foundations in the German development policies carried out in Africa since the 1960s. After a short presentation of the particular status of these « parapublic » organizations, the analysis shows how the foundations' discourse impacted the historiography, even though these

Lucile Dreidemy, « Les fondations politiques et leur rôle dans la politique du développement allemande en Afrique depuis le début des années 1960. État de la recherche et perspectives de réflexion », *Histoire@Politique*, n° 41, mai-août 2020 [en ligne : www.histoire-politique.fr]

perspectives are increasingly challenged by independent observers. This state-of-the-art paves the way for promising new research approaches, especially on transnational networks of democracy assistance in which political foundations played a central role, and on the issue of power asymmetry in the German and more broadly in the Western development and « cooperation » policies in Africa.

Keywords : Political Foundations ; Development ; Democracy Assistance; Africa ; Germany.

Pour citer cet article : Lucile Dreidemy, « Les fondations politiques et leur rôle dans la politique du développement allemande en Afrique depuis le début des années 1960. État de la recherche et perspectives de réflexion », *Histoire@Politique*, n° 41, mai-août 2020 [en ligne : www.histoire-politique.fr]

Parmi la vaste gamme d'acteurs non étatiques agissant dans le domaine des politiques de développement, les fondations politiques allemandes occupent une place à part, d'abord du fait de leur expérience particulièrement longue dans ce domaine, mais également du fait de leur statut original d'organismes « parapublics¹ ». Aujourd'hui, tous les partis politiques représentés au Bundestag possèdent une telle fondation, y compris, depuis 2017, l'Alternative pour l'Allemagne (Alternative für Deutschland, AfD). Les fondations politiques allemandes comptent près de trois cents bureaux dans le monde, ce qui correspond à deux fois le nombre d'ambassades d'Allemagne. La fondation Ebert, proche du parti social-démocrate (SPD), est la plus représentée : elle possède des bureaux dans plus d'une centaine de pays, et notamment dans vingt pays d'Afrique subsaharienne. La fondation Adenauer, proche du parti chrétien-démocrate (CDU), compte, quant à elle, près de quatre-vingts bureaux dans le monde, dont une dizaine en Afrique. Depuis les débuts de la politique d'aide au développement ouest-allemande au tournant des années 1960, leur champ d'action s'inscrit dans le domaine de l'aide « technique ». Il recouvre essentiellement le soutien financier et logistique aux partis, syndicats et autres acteurs de la « société civile », aux médias et à la culture ainsi qu'à l'enseignement et à la recherche. Il se traduit notamment par l'organisation de séminaires de formation, l'expertise et l'accompagnement de projets, l'attribution de bourses et la création d'emplois, la tenue de conférences et la publication d'études d'actualité à l'attention de publics spécifiques et/ou du grand public, et enfin la médiation entre acteurs publics et privés dans les domaines politiques, culturels et économiques.

En dépit de ce fort engagement international, la littérature scientifique consacrée aux fondations, et plus particulièrement à leur rôle dans la politique étrangère allemande, est restée longtemps relativement mince. Dans un article paru en 2000, l'historien Stefan Mair mettait cette dichotomie en lien avec un souci de discrétion des fondations, qui auraient pu craindre que l'attention du public ne puisse poser la question de la légitimité des programmes qu'elles mènent sur fonds publics et souvent dans des contextes sensibles². Mais avec le regain d'intérêt – notamment dans le champ des sciences politiques – pour les acteurs inter- et transnationaux de l'assistance démocratique dans le monde depuis les années 1990, les études consacrées au rôle des fondations dans la politique étrangère allemande ont connu un essor exponentiel, à tel point qu'il semble presque difficile à première vue d'en offrir un aperçu synthétique³.

¹ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les fondations politiques dans les relations internationales », *Relations internationales* Institut français des relations internationales, n°1, printemps 2009, p. 189-200, ici 191.

² Stefan Mair, « Germany's Stiftungen and Democracy Assistance. Comparative Advantages, New Challenges », dans Peter Burnell (ed.), *Democracy assistance. International co-operation for democratization, Democratization Studies*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 128-149, ici p. 128.

³ Si l'on laisse de côté les travaux généraux sur les fondations politiques, comme par exemple Ulrich Heisterkamp, *Think Tanks der Parteien. Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen*, Wiesbaden, Springer VS, 2014, et que l'on ne retient que ceux traitant de leur engagement en Afrique, on décompte déjà, depuis 2000, aux moins cinq monographies issues de thèses et une douzaine d'articles scientifiques, auxquels s'ajoutent plusieurs comptes rendus détaillés publiés par la fondation Ebert elle-même, notamment dans sa collection consacrée à l'histoire de ses activités internationales : Patrik von zur Mühlen, *Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Von den Anfängen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts, Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, tome 1, Bonn, Dietz, 2007 ; Volker Vinnai, *Demokratieförderung in Afrika. Die Zusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung mit politischen Parteien und Befreiungsbewegungen in Afrika, Schriftenreihe*

Pour comprendre et analyser l'évolution de l'historiographie sur le rôle des fondations politiques dans la politique de développement allemande, il est important de revenir dans un premier temps sur leur statut particulier et sur la façon dont leurs propres représentations du Sud et de leur rôle ont influencé l'historiographie les concernant. Croisant ces perspectives avec celles d'observateurs plus critiques, nous analyserons ensuite comment la littérature sur les fondations envisage l'impact de ces « courtiers » du développement afin d'en tirer de nouvelles pistes de réflexion.

Les fondations entre sphère publique et privée

Une première particularité du système des fondations politiques allemandes réside dans son caractère précurseur et dans le fait que son développement a suivi de près l'évolution de l'échiquier politique de la République fédérale d'Allemagne. La différence fondamentale entre les fondations politiques allemandes et les organisations non gouvernementales (ONG) habituelles, et notamment les *think tanks*, auxquels elles sont souvent comparées du point de vue du contenu de leurs activités, réside avant tout dans leur participation directe à l'action publique et leur mode de financement, à savoir pour la quasi-totalité sur la base de fonds publics.

Fondation	Création	Budget annuel (2017)
Fondation Friedrich Ebert (SPD)	1925 en tant que fondation privée ; 1954 en tant que fondation politique	170 millions €
Fondation Konrad Adenauer (CDU)	1964 après fusion de deux instituts fondés en 1955 et en 1962	167,1 millions €
Fondation Friedrich Naumann (FDP)	1958	57,6 millions €
Fondation Hans Seidel (CSU)	1967	58,4 millions €
Fondation Heinrich Böll (Les Verts)	1997 après fusion de trois organisations financées depuis 1989	63,6 millions €
Fondation Rosa Luxemburg (PDS/Die Linke)	1990, officiellement reconnue en 1999	64,1 millions €
Fondation Desiderius Erasmus (AfD)	2017	Budget de départ estimé à environ 80 millions € ⁴
	Total (2017)	660,8 millions €⁵

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Lit, 2007 ; Andreas Wille, Klaus-Peter Treydte et Volker Vinnai (eds.), *Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in wichtigen Schwellenländern. Chile, Indien und Südafrika, Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, tome 4, Bonn, Dietz, 2009 ; Norbert von Hofmann, Volker Vinnai et Hermann Benzing (eds.), *Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Indonesien, Tansania und Zentralamerika seit den 1960er Jahren, Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, tome 5, Bonn, Dietz, 2010 ; Jürgen Eckl, Norbert von Hofmann (eds.), *Kooperation mit Gewerkschaften und Förderung von Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Zentrale Tätigkeitsfelder der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung seit Beginn der 1960er-Jahre, Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, tome 7, Bonn, Dietz, 2012 ; Sigrid Faath, Sonja Hegasy, Volker Vinnai, Achim Vogt, Ralf Hexel (eds.), *Herausforderungen in arabischen Staaten. Die Friedrich-Ebert-Stiftung im Nahen Osten und in Nordafrika, Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, tome 13, Bonn, Dietz, 2016.

⁴ « AfD will parteinahe Stiftung gründen – etwa 80 Millionen Euro stünden ihr zu », *Focus Online*, 17 octobre 2017, URL : https://www.focus.de/politik/deutschland/desiderius-erasmus-stiftung-afd-will-parteinaher-stiftung-gruenden-etwa-80-millionen-euro-stuenden-ihr-zu_id_7723460.html (consultée le 14 juin 2019).

Le système des fondations politiques s'inscrit dans une tradition allemande de subventionnement étatique des organisations non gouvernementales, églises et autres organisations culturelles – dans l'idée que celles-ci, selon un principe de subsidiarité, remplissent des fonctions gouvernementales tant sur le territoire allemand qu'à l'étranger⁶. Si leur statut de droit privé leur confère l'avantage de l'indépendance juridique, il est important de noter que ce statut constitua également, dès le lancement des premières politiques de développement dans les années 1960, un instrument stratégique pour les affaires étrangères ouest-allemandes. Comme le souligne Patrik von zur Mühlen, politologue, historien et collaborateur de la fondation Ebert de 1975 à 2007, « le statut de droit privé, non étatique, des fondations, permit à la République fédérale de s'appuyer sur elles pour agir plus facilement dans des pays où les gouvernements auraient pu considérer l'engagement d'une institution étatique avec défiance comme une possible ingérence⁷ ». En présentant un visage plus « neutre » que le ministère des Affaires étrangères, les fondations politiques permirent ainsi à l'Allemagne de l'Ouest de rétablir rapidement sa présence dans le monde après 1945. Dès les années 1960, les fondations Ebert et Adenauer disposaient déjà de représentations dans certains pays d'Afrique notamment, alors que l'Allemagne de l'Ouest n'y avait pas encore ré-établi d'ambassade.

Le système allemand des fondations politiques a inspiré plusieurs autres puissances occidentales qui l'ont repris et adapté. En Autriche, un système équivalent fut mis en place à partir de 1972, avec la création simultanée du Karl Renner Institut rattaché au parti socialiste SPÖ et de la Politische Akademie rattachée au parti chrétien social ÖVP. En Espagne, à l'issue d'un processus de transition démocratique dans lequel les fondations politiques allemandes jouèrent un rôle décisif⁸, le parti socialiste PSOE reconstitua la Fundación Pablo Iglesias (FPI) qui avait été créée initialement en 1926, un an après la Fondation Ebert. Le parti populaire PP se dota en 2002 d'une Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES). Dans ces deux pays, les fondations politiques œuvrent essentiellement au niveau national. D'autres pays ont adapté le modèle allemand en accentuant la dimension nationale et non partisane.

⁵ Cf. Martin Lutz et Uwe Müller, « Parteinahe Stiftungen kosten Steuerzahler 581 Millionen », *Die Welt*, 12 février 2018, URL : <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173425205/Bundestag-581-Millionen-Euro-fuer-partenahe-Stiftungen-bewilligt.html> (consultée le 15.12.2018) Le total de 660,8 millions d'euros inclut le budget estimé de la fondation Desiderius Erasmus.

⁶ Michael Pinto-Duschinsky, « Foreign Political Aid. The German Political Foundations and their US Counterparts », *International Affairs*, tome 67, n° 1, 1991, p. 33-63, ici p. 34.

⁷ Patrick von zur Mühlen, *Die internationale Arbeit...*, op. cit., p. 251. Cette discrétion dans la diplomatie semi-officielle menée par les fondations est renforcée par le principe de publicité limitée (« *eingeschränkte Publizität* »), par lequel les fondations s'engagent à dissimuler l'origine de leurs financements gouvernementaux. Cf. Dorota Dakowska, « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, tome 24, n° 3, 2004, p. 139-157, ici p. 144.

⁸ Cet engagement a fait l'objet d'études détaillées. Voir notamment Jens-Ulrich Poppen, *Soft Power Politics. The Role of Political Foundations in Germany's Foreign Policy towards Regime Change in Spain, Portugal and South Africa 1974-1994*, PhD thesis, University of London, 2007 ; Wolfram Kaiser et Christian Salm, « Transition und Europäisierung in Spanien und Portugal. Sozial- und christdemokratische Netzwerke im Übergang von der Diktatur zur parlamentarischen Demokratie », *Archiv für Sozialgeschichte*, tome 49, 2009, p. 259-282 ; Antonio Muñoz Sánchez, Friedrich Joachim Welsch et Niels Annen (ed.), *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie. Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Spanien*, *Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, tome 11, Bonn, Dietz, 2013 ; Pilar Ortuño Anaya, *European Socialists and Spain. The Transition to Democracy 1959-77*, London, Palgrave, 2014.

C'est le cas du National Endowment for Democracy (NED), créé aux États-Unis en 1983 et qui compte quatre branches : l'International Republican Institute (IRI) et le National Democratic Institute (NDI), proches des deux grands partis politiques, le Center for International Private Enterprise (CIPE) et le Free Trade Union Institute (FTUI)⁹. En 1992, le même modèle fut repris par le Royaume-Uni avec la création de la Westminster Foundation for Democracy (WFD), suivie en 2000 par le Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). Au sein de cette nébuleuse d'organisations que l'on pourrait qualifier de « quasi-NGOs¹⁰ », les fondations politiques allemandes se distinguent de leurs voisines par le degré de leur engagement international et le niveau particulièrement généreux de leur dotation annuelle. Il est notamment plus de trois fois supérieur au budget de la NED, qui s'élevait à 185 millions de dollars en 2016 et semble être resté stable depuis (même si Donald Trump avançait l'idée de le réduire de deux tiers à partir de 2019). Les budgets annuels de la WFD et de la NIMD sont encore bien inférieurs : en 2018, ils s'élevaient respectivement à 10,4 millions de livres (soit environ 11,6 millions d'euros) et 11,8 millions d'euros¹¹.

Les fondations vues par elles-mêmes

L'historiographie traitant du rôle des fondations dans la politique étrangère allemande est constituée en grande partie par des publications issues des fondations elles-mêmes. Cela s'explique par le fait que l'activité éditoriale a constitué depuis les années 1960 l'un des piliers de leur action internationale, notamment dans le cadre de leur lutte commune avec les États-Unis pour enrayer l'influence du communisme en Afrique¹². Il en résulte un vaste corpus qui n'a été que très peu exploité dans la recherche, alors même qu'il se prêterait de façon idéale à une analyse critique de la façon dont ont évolué leurs représentations du Sud et de leur rôle dans le domaine de l'aide au développement.

La proximité d'une ou d'un auteur envers une fondation est toujours à double tranchant : d'un côté, elle lui donne accès à des sources de première main et à des données informelles sur les enjeux stratégiques et les éventuelles querelles internes ; de l'autre, cette proximité porte toujours en elle le risque de la partialité. La

⁹ Concernant l'impact du modèle des fondations politiques allemandes sur la création du NED, cf. le témoignage de John E. Rielly, « German Political Foundations and the National Endowment for Democracy. A Memoir », dans Theodor Hanf, Hans N. Weiler, Helga Dickow (eds.), *Entwicklung als Beruf. Festschrift für Peter Molt*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 272-281.

¹⁰ Kristina Weissenbach, « Political Party Assistance in Transition : the German "Stiftungen" in Sub-Saharan Africa », *Democratization*, tome 17, n° 6, 2010, p. 1225-1249, ici p. 1228.

¹¹ Cf. Audit budgétaire du NED pour les années 2015-2016, URL : https://www.stateoig.gov/system/files/aud_fm_18_24_comp.pdf ; compte rendu annuel d'activité de la WFD pour l'année 2018 : https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/FINAL_WFD_Annual-Report-2017-2018_A4_v27_ALL_web.pdf ; compte rendu annuel d'activité du NIMD pour l'année 2018, URL : <https://nimd.org/wp-content/uploads/2019/05/NIMD-Annual-Report-2018.pdf> (sites consultés le 17 juin 2019).

¹² Cette activité éditoriale en contexte de politique d'endiguement est évoquée rapidement dans Patrick von zur Mühlen, *Die internationale Arbeit...*, op. cit., p. 109. Concernant le travail commun avec les fondations américaines en contexte de guerre froide, cf. notamment Dorota Dakowska, *Le pouvoir des fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 34-41, et Inderjeet Parmar, *Foundations of the American Century. The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*, New York, Columbia University Press, 2012, notamment p. 7.

scientification du discours des fondations à partir des années 1990 n'a en rien fait disparaître ce biais. Si certaines et certains auteurs font mention de leur lien avec la fondation qu'ils/elles analysent, rares sont ceux qui opèrent une prise de distance critique par rapport à leur propre position discursive¹³. Dans un article publié en 2002 dans une anthologie promettant de « revisiter » l'approche traditionnelle de la politique africaine de l'Allemagne, deux collaborateurs de longue date de la fondation Ebert, Ernst Hillebrand et Volker Vinnai, évoquent d'emblée les limites d'une approche endogène des fondations¹⁴. Pour autant, cette clarification liminaire ne donne pas lieu à la prise de distance critique que l'on aurait pu attendre. En témoigne leur recours maladroit aux dires des représentants locaux de la fondation pour tenter de délégitimer les reproches de « diplomatie clandestine » et de « pénétration culturelle¹⁵ » formulés par le politologue et africaniste Rainer Tetzlaff après des études de terrain menées dans les années 1970. Hillebrand et Vinnai reconnaissent tout de même l'idée d'une politique étrangère « parallèle » menée par les fondations politiques dans les années 1970-1980, en Afrique du Sud notamment. Mais ils ne problématisent à aucun moment la dimension hégémonique inhérente à l'idée d'intégrer les élites d'opposition et de stabiliser la situation politique en enravant d'éventuels mouvements révolutionnaires¹⁶. Ils laissent également de côté la question fondamentale des intérêts poursuivis par le gouvernement fédéral, par les différents partis, et éventuellement par les fondations elles-mêmes¹⁷.

Un modèle d'assistance démocratique ?

L'analyse des publications externes aux fondations met en évidence un impact indéniable de leur discours sur celui de leurs observateurs. Un point commun à de nombreuses études sur les fondations est par exemple la thèse selon laquelle elles auraient contribué à l'avènement de valeurs, de pratiques et de structures démocratiques dans les pays en développement et émergents, en particulier par le biais du renforcement de la société civile¹⁸.

¹³ Cette tendance se reflète notamment dans l'un des premiers bilans d'activités publié par le directeur de la section internationale de la fondation Adenauer, Josef Thesing, « Politische Stiftungen in der Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel der Konrad-Adenauer-Stiftung. Aufgaben der politischen Stiftungen », *Die Friedens-Warte*, tome 172, n° 2, 1997, p. 173-188.

¹⁴ Cf. Ernst Hillebrand et Volker Vinnai, « The Friedrich-Ebert-Stiftung and German Policy on Africa. Some Remarks », dans Ulf Engel et Robert Kappel (eds.), *Germany's Africa policy revisited. Interests, images and incrementalism, Politics and economics in Africa*, tome 4, Münster/New Brunswick, Lit, 2002, p. 127-138. Volker Vinnai (*1939) travaille depuis le début des années 1970 pour la fondation Ebert. De 1993 à 2001, il était à la tête du département Afrique. Ernst Hillebrand (*1959), fait partie de la génération suivante, il travaille depuis 1990 pour la fondation Ebert et a été à la tête de différents bureaux de la fondation en Europe et dans le monde.

¹⁵ Cf. Rainer Tetzlaff, « Grundzüge und Hintergründe Bonner Afrika-Politik : Eine Einführung », dans Helmut Bley et Rainer Tetzlaff (eds.), *Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik*, Hamburg, Rowohlt Taschenbuch, 1978, p. 28-69, ici p. 60-64.

¹⁶ Sur ce point, voir notamment Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les fondations politiques... », *op. cit.*, p. 190.

¹⁷ Les mêmes écueils se retrouvent dans la thèse de doctorat publiée en 2010 par un collaborateur de longue date de la fondation Naumann, Alexander Mohr, *The German Political Foundations as Actors in Democracy Assistance*, Boca Raton, Florida, Universal Publishers, 2010.

¹⁸ Cf. notamment l'enthousiasme affiché de la politologue Svetlana W. Pogorelskaja, par exemple dans *Frei von den Zwängen der Tagespolitik. Die deutschen politischen Stiftungen im Ausland*, Frankfurt am Main/New York, Peter Lang, 2009, p. 184.

Avec l'avènement des concepts de « bonne gouvernance » et de « société civile globale » à partir des années 1990, un autre paradigme s'est rapidement établi autour de l'idée selon laquelle les acteurs non étatiques en général, et les fondations philanthropiques et politiques en particulier, contribueraient à démocratiser le nouveau système de gouvernance mondiale¹⁹. En 1999, le politologue James Scott défendait l'idée selon laquelle l'engagement des fondations politiques et autres *think tanks* auraient généré un processus de transnationalisation de la promotion démocratique, lequel aurait lui-même contribué à transformer une approche du monde traditionnellement centrée sur les États (« *state-centric-world* ») en une approche multidimensionnelle (« *multi-centric-world*²⁰ ») remettant en cause le monopole de la souveraineté étatique²¹.

Ce postulat pose la question fondamentale de la relation de ces acteurs non étatiques aux différents États entre lesquels ils évoluent. Sur ce point, Scott prend soin de balayer d'emblée l'idée selon laquelle les fondations politiques et *think tanks* constitueraient de simples instruments au service du pouvoir des États occidentaux (« *it is inaccurate to characterize these non-state actors as simple tools of the powerful West* »). Mais dans la même phrase, ils les présentent tout de même comme guidés par une même conception de la démocratie, ce qui affecterait tout autant le choix des récipiendaires de l'assistance démocratique que la nature et les objectifs de l'assistance apportée. L'auteur conclut que « *These actors therefore tend to reinforce and encourage the western-preferred image of democracy*²². » Même si Scott ne pose pas ouvertement la question de l'asymétrie des pouvoirs entre Nord et Sud entretenue par ce type de politiques, la suite de son analyse met clairement en évidence que c'est surtout – sinon même unilatéralement – la souveraineté étatique dans les régions récipiendaires que les réseaux transnationaux d'assistance démocratique finissent par remettre en question : « *As important, the activities of this network curtail traditional sovereignty by both enabling and even legitimizing intervention in the domestic affairs of some states*²³. »

Perspectives pour une réflexion critique

Des études plus récentes ont mis en évidence la nécessité de problématiser plus ouvertement le modèle d'aide au développement vanté par les fondations politiques et philanthropiques du point de vue des intérêts économique-politiques défendus par

¹⁹ Sur ce constat bienveillant au sujet des fondations philanthropiques américaines, cf. Helmut K. Anheier and Siobhan Daly, « Philanthropic Foundations : A New Global Force ? », dans Helmut K. Anheier, Marlies Glasius et Mary Kaldor (eds.), *Global Civil Society*, 2004/5, London, Sage, 2005, p. 158-174, ici p. 159.

²⁰ James M. Scott, « Transnationalizing Democracy Promotion : The Role of Western Political Foundations and Think-Tanks », *Democratization*, tome 6, n° 3, 1999, p. 146-170, ici p. 147.

²¹ L'analyse des organismes non étatiques comme acteurs de la démocratisation de la gouvernance mondiale se retrouve chez Ernst Hillebrand et Uwe Optenhögel, « Mediatoren in einer entgrenzten Welt. Zur außenpolitischen Rolle der politischen Stiftungen », *Internationale Politik und Gesellschaft*, tome 2, n° 8, 2001, p. 165-172, ici p. 171.

²² James M. Scott, « Transnationalizing... », art. cit., p. 148. Sur ce point, cf. aussi M. Pinto-Duschinsky selon lequel il est important de distinguer entre l'utilité de l'aide politique comme instrument du « *democracy-building* » et l'aide politique dans l'intérêt des pays donateurs. Cf. M. Pinto-Duschinsky, « Foreign Political Aid », *op. cit.*, p. 54.

²³ James M. Scott, « Transnationalizing... », art. cit., p. 166.

les puissances occidentales²⁴. C'est notamment ce que propose le politologue Inderjeet Parmar en analysant le rôle des fondations philanthropiques américaines à l'appui du concept de « *soft power* » développé par le politologue Joseph Nye et de la théorie de l'hégémonie par « le consentement des gouvernés », telle que l'a développée le philosophe Antonio Gramsci²⁵. La pertinence d'une telle approche dans l'analyse des fondations politiques allemandes a été esquissée par le géographe spécialiste du développement, Pérouse de Montclos :

« Instruments du "*soft power*" des grandes puissances, elles entretiennent en effet une relation quasi symbiotique avec les pouvoirs publics et sont chargées de produire du consensus autour des valeurs des démocraties occidentales et de l'économie de marché, et de stabiliser le monde en enravant d'éventuels soulèvements révolutionnaires et en intégrant les mouvements d'opposition²⁶. »

En témoigne notamment le fait que les différentes affiliations partisans des fondations (même si leurs différences idéologiques tendent à disparaître) induisent une division du travail qui, depuis le début de leur engagement dans les pays du Sud, les a souvent amenées à financer à la fois le pouvoir et l'opposition dans un pays donné. Cela explique également le fait que la fondation Ebert ait soutenu en Afrique australe des mouvements de libération qui combattaient des gouvernements reconnus par l'Allemagne de l'Ouest, et qui allaient bientôt devenir des interlocuteurs officiels après s'être emparés du pouvoir²⁷. Dès 1991, le politologue Pinto-Duschinsky soulignait les bénéfices que l'Allemagne pouvait tirer d'une telle démarche : « *In countries where the foundations back different political parties, as in Nicaragua, Venezuela and Namibia, Germany can hope to gain a friend as head of government no matter who wins*²⁸. »

À la problématique des intérêts économique-politiques derrière l'action des fondations s'ajoute la question de l'efficacité contestable des programmes d'assistance démocratique menés dans les pays du Sud. Alors qu'une telle efficacité est souvent postulée par les auteurs proches des fondations, elle paraît en réalité difficile à mesurer : « *Even when fully detailed information is available it is not possible to disentangle the results of foreign aid, or to show what would have happened had such aid not been given. Success in helping to create a democratic regime has all too often proved short-lived* », constatait déjà Pinto-Duschinsky en 1991²⁹. En outre, comme le souligne la politologue Dorota Dakowska dans son analyse des réseaux transnationaux de l'assistance démocratique dont les fondations politiques sont partie prenante, les études d'impact ne parviennent pas à expliquer les dynamiques et

²⁴ Cf. Torben Gültorff, *Trade follows Hallstein ? Deutsche Aktivitäten im zentralafrikanischen Raum des Second Scramble*, thèse de doctorat, Humboldt Universität, 2012, notamment p. 403 et p. 447-448.

²⁵ Joseph Nye, « Soft Power », *Foreign Policy*, tome 21, n° 80, 1990, p. 153-171 ; concernant Gramsci, voir notamment Antonio Gramsci : *Cahiers de prison*, n° 12, « La question des intellectuels, l'hégémonie, la politique », dans André Tosel (ed.), *Antonio Gramsci : Textes*, Paris, Éditions sociales, 1983, p. 142-148.

²⁶ *Ibid.*, p. 189. Sur ce point, voir également Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les fondations politiques allemandes et la démocratisation des pays en développement: une grande illusion ? », *Outre-Terre*, tome 3, n° 33-34, 2012, p. 547-561.

²⁷ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les fondations politiques... », *op. cit.*, p. 198.

²⁸ M. Pinto-Duschinsky, « Foreign Political Aid », *op. cit.*, p. 45.

²⁹ *Ibid.*, p. 54. Les limites des études d'impact sont également relevées par Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les fondations politiques allemandes... », *op. cit.*, p. 549-552, 556 ; et par Inderjeet Parmar, *Foundations...*, *op. cit.*, notamment p. 2-3.

configurations politiques, personnelles et financières qui s'avèrent pourtant essentielles pour comprendre comment ces réseaux sont nés et comment ils ont pu parvenir à imposer certaines visions³⁰.

Plus généralement, alors que l'étude des fondations politiques et de leur engagement international demeure encore majoritairement orientée vers le présent³¹, la « préhistoire » des dynamiques actuelles de la coopération au développement, et notamment le rôle central qu'y ont joué les fondations politiques et autres acteurs sociétaux (organisations humanitaires, associations d'aide au développement, experts, entreprises privées notamment), restent aussi inexplorés que la question de la réception de leurs activités dans les pays du Sud³². Le tableau général des acteurs et contenus de l'aide au développement ouest-allemande, méticuleusement dressé par Torben Gülstorff dans sa thèse sur les intérêts économiques des deux Allemagne en Afrique centrale, met en évidence la part d'intérêts économiques dans l'engagement des fondations politiques et constitue un point de départ incontournable pour d'autres études de cas sur cette problématique³³. Comme en témoignent les travaux de Gülstorff, la difficulté de l'accès aux archives des fondations, relevée par de nombreux chercheurs, peut être surmontée par le recours à d'autres sources complémentaires, comme par exemple les correspondances et comptes rendus émanant des ambassades et conservés aux archives du ministère allemand des Affaires étrangères, à Berlin³⁴. La question de la réception des programmes proposés, encore complètement inexplorée, se heurte cependant à la difficulté d'accéder aux archives des pays concernés.

Outre l'évolution du discours et des différentes formes prises par leur engagement dans les pays du Sud, la problématique de la collaboration et/ou compétition des

³⁰ Dorota Dakowska, « Networks of Foundations as Norm Entrepreneurs. Between Politics and Policies in EU Decision-Making », *Journal of Public Policy*, tome 29, n° 2, 2009, p. 201–221, ici p. 203–204. Sur l'importance des étapes initiales du processus de standardisation et de diffusion d'idées et de pratiques dans les transferts transnationaux, cf. Marcos Ancelovici et Jane Jensen, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, tome 1, n° 1, 2012, p. 37–58.

³¹ C'est notamment le cas des travaux, par ailleurs détaillés et instructifs, de la politologue Kristina Weissenbach, qui tente de montrer quel profit les programmes d'aide aux partis pourraient tirer de la recherche en sciences politiques consacrée aux problématiques de la démocratisation et aux partis politiques. Cf. Kristina Weissenbach, « Political Party Assistance... », *op. cit.* ; Kristina Weissenbach, « Parteienförderung im Transitionsprozess. Vergleichende Analyse der parteinahen Stiftungen FES und KAS in Kenia und Südafrika », Wiesbaden, Springer, 2016.

³² Cf. l'état de la recherche détaillé établi récemment par Martin Rempe, « Ambivalenzen allerorten. Neue Forschungen zur Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit », *Archiv für Sozialgeschichte*, tome 58, 2018, p. 331–352, ici surtout p. 344–345. Cf. également Martin Rempe, « From Development Business to Civil Society? Societal Actors in Development Cooperation », dans Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer (eds.), *Societal Actors in European Integration. Polity-Building and Policy-making 1958-1992*, London, Palgrave, 2013, p. 129–150, notamment p. 130–132.

³³ Concernant le lien entre intérêts économiques et aide au développement en Afrique pour la période 1975-2000, on pourra s'appuyer sur la thèse de doctorat de l'historien Olivier van den Bossche, *Entreprendre pour le développement. Une histoire des politiques UE-ACP de développement du secteur privé, de Lomé à Cotonou (1975-2000)*, soutenue en juin 2018. La thèse de doctorat de l'historien Bastian Hein, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974, Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*, Munich, De Gruyter, 2006, apporte un aperçu détaillé de l'évolution générale des acteurs et structures de la politique ouest-allemande de l'aide au développement, et notamment de l'évolution du Service ouest-allemand du développement (Deutscher Entwicklungsdienst) mais laisse de côté le travail des fondations politiques.

³⁴ Pour plus d'informations sur ces archives (« Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes »), consulter leur site : <https://archiv.diplo.de/arc-de>.

fondations politiques entre elles et des interactions avec d'autres acteurs publics et non étatiques de l'aide au développement ouest-allemand gagne à être approfondie. À partir des concepts de « solidarité » et d'« aide à l'auto-assistance » (*Hilfe zur Selbsthilfe*) en vogue dans les années 1960³⁵, on pourrait notamment comparer les représentations et pratiques des différentes fondations et celles du Service pour le développement (Deutscher Entwicklungsdienst) créé sous Adenauer en 1963 sur le modèle du Peace Corps américain³⁶. Parmi la nébuleuse d'acteurs parapublics de l'aide au développement, la création de l'Agence pour la coopération technique (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) en 1975 mérite également une attention particulière, car son champ d'action recoupa de plus en plus celui des fondations politiques, jusqu'à remettre en question la légitimité de leur engagement³⁷.

Une approche historique *et* transnationale des réseaux politiques dans lesquels s'inscrit l'engagement des fondations politiques ouvrirait également de nouvelles pistes de réflexion quant aux mécanismes de circulations d'idées et de méthodes, aux formes de collaboration et/ou de compétition que l'émergence de cette nouvelle « gouvernance » a pu générer depuis le début de la guerre froide³⁸. Cela permettrait notamment d'approfondir la question des interactions des fondations politiques allemandes avec les institutions internationales comme les Nations unies (notamment la Banque mondiale et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture - UNESCO) ou la Communauté économique européenne (CEE). Illustrations de ces interactions, la fondation Ebert fut reconnue « ONG nationale des Nations unies » en 1957, et son programme de formation lancé en 1960 à l'attention de syndicalistes africains était le fruit d'une coopération avec la CEE, l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) et plusieurs fondations américaines, en premier lieu la fondation Ford³⁹. Un an plus tard, la CEE lançait un programme de formation similaire à l'attention des fonctionnaires des nouveaux États indépendants d'Afrique. L'étude des programmes de formations menées par les fondations politiques gagnera à s'inspirer d'approches critiques comme celle menée par l'historien Martin Rempe au sujet du contenu et de la finalité du programme de stages de la CEE⁴⁰. Les interactions avec d'autres ONG,

³⁵ Cf. Hubertus Büschel, *Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975, Globalgeschichte*, tome 16, Frankfurt am Main, Campus, 2014. Comme Hein, Büschel ne traite pas le rôle particulier des fondations politiques.

³⁶ Ces interactions apparaissent d'autant plus évidentes si l'on considère que l'un des pères fondateurs de la fondation Adenauer, Peter Molt, fut également directeur général du DED entre 1966 et 1969.

³⁷ Patrik von zur Mühlen évoque notamment les difficultés rencontrées par la fondation Ebert pour conserver son profil à partir du moment où la GTZ commença à s'investir dans les domaines politiques et économique-politiques, en particulier dans le développement des coopératives. Cf. Patrick von zur Mühlen, *Die internationale Arbeit...*, *op. cit.*, p. 166-169.

³⁸ De récentes études soulignent l'intérêt d'une approche transnationale de la guerre froide. Cf. Gregory Mann, *From Empires to NGOs*, *op. cit.* ; Young-Sun Hong, *Cold War Germany, the Third World, and the Global Humanitarian Regime (Human Rights in History)*, New York, Cambridge University Press, 2015.

³⁹ Compte rendu de la Fondation Ford au sujet de l'usage des fonds alloués à la fondation Ebert depuis 1960, RAC, Ford Foundation records, Grants E-G FA732C, Series : Ford Foundation Grants – E to G Reel 0539, Friedrich Ebert Stiftung, Inc. (06000446).

⁴⁰ Martin Rempe, « Crashkurs zum europäischen Entwicklungsexperten ? Das Praktikantenprogramm der EWG-Kommission für afrikanische Beamte in den 1960 Jahren », dans Lorraine Bluche, Veronika Lipphardt, Kiran Klaus Patel (eds.), *Der Europäer-- ein Konstrukt. Wissensbestände, Diskurse, Praktiken*, Göttingen, Wallstein, 2009, p. 207-228.

allemandes et internationales (Fondation Volkswagen, Société Carl Duisberg, etc.) et fondations philanthropiques (notamment la Fondation Ford) restent à étudier. Concernant les coopérations avec les organisations partisans internationales, les études existantes restent limitées à l'Amérique latine⁴¹. Il serait également intéressant de comparer le modèle ouest-allemand de diplomatie informelle fondé sur les fondations politiques à celui de « neutralité active », vanté notamment par les voisins autrichiens (et qui se traduit notamment en 1962 par la création de l'organisme parapublic « Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation » par Bruno Kreisky, sur conseils de Jawaharlal Nehru). Plus généralement, une approche diachronique soupesant l'importance des politiques de décharge étatique (« *outsourcing* ») et la part de logique propre dans les activités des différents acteurs sociétaux et réseaux politiques transnationaux, permettrait de mieux saisir l'évolution du statut de ces organismes parapublics dans le système de la gouvernance mondiale⁴².

L'historiographie des fondations politiques met en évidence un déficit d'études indépendantes et problématisées sur leurs activités internationales. S'il transparaît dans la plupart des études que les fondations servent l'intérêt des grandes puissances occidentales dont elles sont les « passeurs culturels », rares sont cependant les auteurs qui inscrivent ce constat dans une analyse plus conceptualisée des enjeux de leur implication dans la politique étrangère des puissances occidentales. Des études menées à l'appui des théories de l'hégémonie et du « *soft power* », comme celles inspirées des travaux d'Antonio Gramsci et de Joseph Nye, permettraient de remettre la problématique de l'asymétrie des pouvoirs au cœur de l'étude des activités internationales des fondations. Une telle approche permettrait en outre de dépasser le cadre étroit des études d'impact qui se contentent d'appréhender leur engagement à l'aune de l'efficacité supposée, mais en réalité difficilement mesurable, de leurs programmes.

Au vu du caractère précurseur du système des fondations politiques allemandes et de la longue tradition de leur engagement international, on ne peut que s'étonner du déficit flagrant d'approches historiques consacrées à leurs activités, notamment dans les pays du Sud. Or, seule une étude de leur engagement international sur le long terme peut permettre de comprendre comment elles se sont établies comme de véritables piliers de la diplomatie allemande. Dans cette optique, il conviendra notamment de s'interroger sur les différentes configurations et dynamiques politiques, personnelles et financières qui, au fil du temps, ont été à l'œuvre, de la conceptualisation à la mise en œuvre de leurs programmes. En outre, une perspective

⁴¹ Cf. Detlef Nolte et Nikolaus Werz (ed.), *Internationale Parteienverbände und parteinahe Stiftungen in Lateinamerika, Studien zu Lateinamerika*, tome 27, Baden-Baden, Nomos, 2015.

⁴² Cf. Martin Rempe, « Ambivalenzen... », *op. cit.*, p. 340-341. Sur les relations entre ONG et État et sur la question de la logique propre aux acteurs non étatiques, voir notamment Gero Erdmann, « Hesitant Bedfellows : The German Stiftungen and Party Aid in Africa », dans Peter Burnell (ed.), *Globalising Democracy. Party Politics in Emerging Democracies*, London/New York, Routledge, 2006, p. 181-199 ; Gregory Mann, *From Empires to NGOs in the West African Sahel. The Road to Nongovernmentality (African Studies)*, New York NY, Cambridge University Press, 2015, notamment p. 189 ; et Heike Wieters, *The NGO CARE and food aid from America 1945-80. "Showered with kindness" ?*, *Humanitarianism*, Manchester, Manchester University Press, 2017, notamment p. 109-121 et p. 285.



Lucile Dreidemy, « Les fondations politiques et leur rôle dans la politique du développement allemande en Afrique depuis le début des années 1960. État de la recherche et perspectives de réflexion », *Histoire@Politique*, n° 41, mai-août 2020 [en ligne : www.histoire-politique.fr]

transnationale permettra de rendre compte de l'importance des réseaux politiques, encore peu étudiés, dans lesquels les fondations politiques opèrent et évoluent depuis le début de leur engagement international. S'inscrivant dans une histoire connectée du politique, ces nouveaux accents enrichiront non seulement l'état de la recherche encore embryonnaire sur le rôle des acteurs sociétaux dans les relations internationales depuis le début de la guerre froide, mais permettront également de jeter un nouveau regard critique sur les enjeux et stratégies des politiques de développement et de « coopération » des puissances occidentales.