

Le paysage allemand des fondations et *think tanks*

Le conseil en politique étrangère
en Allemagne

Nicole RENVERT

Juillet 2017

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-748-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Nicole Renvert, « Le paysage allemand des fondations et *think tanks*. Le conseil en politique étrangère en Allemagne », *Notes du Cerfa*, n° 139, Ifri, juillet 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org



Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borck est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Nicole Renvert est chercheur associée à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) et membre du bureau du « Forum Ebenhausen » de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Berlin. Elle a été collaboratrice scientifique à la SWP et a travaillé comme spécialiste des relations transatlantiques pour plusieurs fondations d'entreprises. Nicole Renvert a également travaillé pour l'institut de recherche du Holocaust Memorial Museums (USHMM) à Washington, l'Institut Aspen, la Banque Mondiale ainsi que pour l'OSCE. Sa thèse portait sur le rôle des fondations politiques allemandes. Elle a fait ses études à l'université de Bonn, à la Sorbonne à Paris ainsi qu'à la Georgetown University à Washington. Comme chercheuse et publiciste, elle intervient régulièrement sur les questions de politique étrangère et de sécurité dans les médias.

Résumé

Le nombre de crises auquel nous sommes confronté augmente, conséquence de *failing states*, de guerres et de conflits armés, de la pauvreté et de l'absence de bonne gouvernance dans nombre de pays. L'État et la société se trouvent sans cesse face à de nouveaux défis à relever. Ces crises se produisent simultanément, à un rythme de plus en plus rapide. Elles ont également des effets sur la politique intérieure, comme le montrent par exemple la crise actuelle des réfugiés ou encore la menace terroriste par l'État islamique. Le gouvernement, le Parlement, l'administration et leur personnel se trouvent donc face à de nombreux défis, devant être à jour des connaissances et prendre des décisions éclairées.

Cette note se propose d'examiner l'offre de conseil actuellement à disposition des responsables politiques. Son objectif est de présenter le paysage du conseil en politique et ses principaux acteurs en Allemagne, de faire le point sur les manières de travailler et les sujets de prédilection, de préciser à quelles exigences une bonne prestation de conseil doit satisfaire en Allemagne, enfin de souligner quels défis internationaux doivent retenir l'attention en priorité. Le cœur de cette enquête sera constitué par les laboratoires d'idées ou *think tanks*, et passera par les étapes historiques du développement du conseil en politique étrangère en Allemagne.

Abstract

The number of crises we face is rising, due to failing states, wars and armed conflicts, poverty and lack of good governance in many countries. State and society are constantly confronted with new challenges. These crises occur simultaneously and at an ever faster pace. They also have effects on domestic politics, as the current refugee crisis and the terrorist threat by the so called Islamic State, for example, show. Government, Parliament, administration and their staff are therefore faced with many challenges and have to be well informed to make reflected decisions. But who advises politicians?

This policy paper intends to examine the existing consultancy services available to policy-makers. Its aim is to present the landscape of policy consultancy and its main actors in Germany, to note the ways of working and the subjects of choice, to specify what requirements a good consultancy service must satisfy in Germany, and finally emphasize which international challenges should receive priority attention. This study will be looking at think tanks in particular and trace back the historical development of foreign policy consultancy in Germany.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
LA « POLITIKBERATUNG » : UNE DÉFINITION	9
LES DÉBUTS DU CONSEIL POLITIQUE EN ALLEMAGNE : LES ANNÉES DE BONN	10
LE DÉMÉNAGEMENT BONN : BERLIN ET SON IMPACT SUR LE CONSEIL EN POLITIQUE	13
LES DIFFÉRENTS ACTEURS DU CONSEIL POLITIQUE EN ALLEMAGNE D'AUJOURD'HUI	15
QUEL MODÈLE SUIVRE ?	18
DÉFIS ET CRITIQUES DU CONSEIL POLITIQUE	21
QUELQUES RECOMMANDATIONS.....	24

Introduction

Les crises se succèdent en politique étrangère, et de plus en plus de ces crises surgissent en même temps. Les responsables se trouvent sommés d'agir et de se montrer capables de bien situer les événements dans leurs contextes respectifs. L'opinion publique exige des réponses, des actions qui rassurent et en définitive des solutions. Qui conseille celles et ceux qui prennent les décisions en politique étrangère, et que faut-il penser de la manière dont l'expertise leur est transmise ou communiquée ? Quels sont les acteurs du conseil, et quel rôle leur revient dans le système politique ? À quoi ressemble le paysage du conseil politique en Allemagne, et quelles ont été les grandes étapes historiques de son développement ?

L'usage de la notion de « conseiller politique » (« Politikberater » en allemand) n'est pas réglementé, pas plus qu'il n'existe de définition générale du « conseil politique » (« Politikberatung ») qui serait valable dans tous les cas de figure. Ces notions générales recouvrent différentes formes d'appui et d'expertise apportées à la décision politique et à ceux qui en portent la responsabilité. On distinguera entre le conseil politique qui repose sur la recherche scientifique – par exemple le conseil issu des instituts de recherche, mais aussi d'autres formes d'expérience ou de connaissance spécialisée – et le conseil politique dont la légitimité repose sur un lien de confiance personnel. Le conseil politique peut découler d'une expertise technique ou de la connaissance de normes, mais aussi d'anticipations sous la forme de développement de scénarios possibles. On peut considérer que la notion recouvre « diverses formes de soutien ou d'expertise apportées aux décisions politiques¹ ». Il est possible toutefois d'y inclure également dans le conseil politique le lobbying et les affaires publiques² (« public affairs »). On rangera sous la catégorie de conseil politique « scientifique » les processus d'information qui ne préjugent pas de la décision, ou « prestations institutionnalisées d'information d'ordre scientifique en direction des acteurs politiques³ ». En revanche, le conseil politique « de lobbying », qui passe par exemple par l'activité

1. K. Schubert et M. Klein, *Das Politiklexikon*, Bonn, Dietz, 2015 (5^e édition).

2. P. Krevert, « Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit », Münster, Lit, 1993, p. 8.

3. S. Falk et A. Römmele, *Der Markt für Politikberatung*, Wiesbaden, Springer, 2009, p. 9.

d'associations ou de fédérations professionnelles et de groupes d'intérêt, agit toujours selon des lignes directrices orientées vers un but particulier.

Les activités de conseil politique sont sans cesse confrontées à un regard critique qui scrute la puissance et l'influence du conseiller. D'un côté, on soupçonne que l'agenda serait secrètement établi dans les officines secrètes du pouvoir, qu'il existe donc un manque de transparence et de débat public. De là, on en vient à penser que la réalité du pouvoir est exercée par tel ou tel conseiller politique, et non par ceux qui disposent du mandat pour le faire. D'un autre côté, les conseillers ou les experts diraient en réalité ce que les politiques veulent bien entendre, et ne proposeraient en définitive que des éléments de langage pour les discours des responsables politiques⁴.

4. N. Renvert « How Think Tanks think », in AICGS Comments, 3 novembre 2014, disponible sur : www.aicgs.org.

La « Politikberatung » : une définition

Les conseillers politiques, les experts, les institutions de recherche et de conseil ainsi que les individus sans appartenance institutionnelle ont pour objectif de fournir aux responsables politiques à qui ils s'adressent des informations éclairant le contexte et les effets de leurs décisions. On peut ici distinguer entre deux fonctions du conseil politique, à savoir l'information et la légitimation. Le conseil peut également trouver des manières de penser alternatives, intégrer à la réflexion des scénarios inhabituels et des conséquences qui n'avaient pas été jusqu'alors envisagées.

Jürgen Habermas distingue entre trois modèles de conseil politique expert. Le modèle *décisionniste* sépare la fonction du savant et celle du politique, les énoncés qui portent sur les faits et ceux qui portent sur les valeurs. Les décisions politiques ne peuvent pas reposer sur un fondement ultimement rationnel, soutient Habermas, mais expriment un choix entre valeurs concurrentes. L'expert peut invoquer des faits, cela n'entame en rien la souveraineté de la décision politique. En d'autres mots, l'expert est au service du politique et le soutient, sans pour autant avoir de l'influence sur la décision. Le modèle *technocratique* renverse cette relation en considérant que l'expertise est déterminante pour la décision politique : le politique ne fait en définitive que rendre légitime la décision de l'expert. Habermas soutient toutefois que l'expertise ne saurait remplacer le politique et que le conseil n'est pas une prestation de service neutre. Finalement, le modèle *pragmatique* relativise les deux modèles précédant pour placer le savant et le politique en *interaction*. Dans le cadre d'une discussion rationnellement fondée, il s'agit de faire communiquer la connaissance empirique et stratégique de l'expert avec l'approche politique guidée par des valeurs. La distinction nette entre les fonctions du politique et de l'expert disparaît au profit de l'interaction critique : les scientifiques conseillent les décideurs politiques, et les responsables politiques commandent l'analyse de questions pratiques cruciales auprès des chercheurs. Sur cette base, le modèle pragmatique s'efforce de trouver une solution institutionnelle au problème du conseil politique en faisant en sorte que les connaissances scientifiques existantes et les exigences pratiques s'éclaircissent réciproquement⁵.

5. J. Habermas, « Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung », in *Technik und Wissenschaft als « Ideologie »*, Francfort, 1968, p. 120-145.

Les débuts du conseil politique en Allemagne

En Allemagne, le conseil politique s'est développé en lien étroit avec l'État et l'administration. Il est dispensé sur la base de travaux d'institutions ou d'instituts de recherche comme la fondation Wissenschaft und Politik (SWP), financée par l'État fédéral, le Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), les institutions universitaires ou de type universitaire, ou bien encore les fondations politiques allemandes, considérées ici comme institutions susceptibles de fournir des conseils externes. De leur côté, le gouvernement fédéral, le Parlement et l'administration, qui disposent de leurs propres cellules de prospective, peuvent encore faire appel au Service scientifique du Bundestag allemand, à la Commission des Affaires étrangères ou aux départements spécialisés des ministères s'ils souhaitent prendre conseil en politique étrangère. Le conseil politique non-scientifique est quant à lui représenté par les fondations privées, les agences de communication et de relations publiques, les entreprises, les associations et les individus.

Après la Seconde Guerre mondiale, le paysage du conseil politique en Allemagne est bien sûr marqué par les cultures politiques différentes des deux États allemands. Dans le paysage ouest-allemand du conseil en politique étrangère, on trouve des instituts universitaires et établissements de recherche créés sur le modèle américain. Jusqu'à la réunification et au déménagement de la capitale de Bonn à Berlin, des « éminences grises » exercent leur influence sur les responsables politiques de la République de Bonn. On mentionnera ici le professeur de sciences politiques Karl Dietrich Bracher, père de l'Institut des sciences politiques de Bonn et considéré comme l'un des conseillers politiques les plus influents de la République fédérale, mais aussi Hans Adolf Jacobsen, dont les spécialités sont les questions européennes et de sécurité, ou encore l'influent Hans-Peter Schwarz, qui travaille en lien étroit avec Helmut Kohl. La présence des experts en sciences politiques est constante à Bonn, et pas seulement sous l'ère d'Adenauer. Sur le réarmement, l'Ostpolitik et les grands sujets de politique étrangère, Karl Dietrich Bracher et ses collègues produisent en permanence des analyses. Dès 1964, Bracher devient membre de la Commission de conseil du gouvernement fédéral sur les questions politiques, ce qui corrobore le type d'enseignement politique qu'il défend, celui d'un enseignement en phase avec la pratique. Le conseil en politique étrangère retient l'attention des alliés occidentaux et donne lieu à des échanges intenses avec les États-Unis. Sous la conduite du professeur Karl Kaiser, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) devient

l'une des premières adresses institutionnelles du conseil politique à Bonn. Dans les relations avec les États-Unis, outre Karl Kaiser, un poste de coordinateur des relations transatlantiques est créé par le Chancelier Helmut Kohl au ministère des Affaires étrangères, élargissant ainsi le paysage du conseil politique à des personnalités comme Werner Weidenfeld et Karsten Voigt. La fondation Wissenschaft und Politik (SWP), dont le siège a été à Ebenhausen près de Munich jusqu'en 2001, prodigue des recherches et du conseil sur les questions de sécurité.

En matière de politique étrangère, le gouvernement fédéral s'oriente pendant de nombreuses années selon le précepte fondamental suivant : « Plus jamais la guerre, plus jamais seul et plus jamais Auschwitz⁶. » Cela n'empêche pas le rôle de l'Allemagne après la réunification de donner lieu à d'intenses réflexions. D'abord animées par l'espoir d'une Europe qui aurait retrouvé la paix et la stabilité, les années 1990 sont ébranlées par les guerres dans les Balkans et les conflits qui ensanglantent certaines régions d'Afrique. La République fédérale suscite des attentes de plus en plus explicites en matière d'engagement international, que ce soit en termes de budget ou de personnel, mais aussi d'interventions de nature militaire. Dans les discussions politiques, cette dernière se heurte à la règle des trois « plus jamais » de la politique étrangère allemande. La guerre du Kosovo en 1999 et les attentats terroristes du 11 septembre 2001 font apparaître la nécessité d'une action politique concrète, alors que les réflexions se cantonnaient aux domaines de la théorie et de la stratégie. Quel rôle jouera désormais l'Allemagne dans la politique étrangère et de sécurité ? Un débat fourni et riche en controverses s'engage alors en Allemagne, dépassant les frontières entre partis politiques et impliquant également la communauté internationale. Le rôle de la République fédérale d'Allemagne renvoie à des attentes différentes, voire opposées.

La République fédérale approuve le bombardement de la Serbie par l'OTAN dans le but de faire cesser la guerre au Kosovo, sans mandat de l'ONU. Joschka Fischer, alors ministre des Affaires étrangères, brise ainsi un tabou en 1999, y compris au sein de son propre parti. Le socialiste et ancien ministre de la Défense Hans-Peter Struck, fait alors une déclaration fracassante : « La sécurité de l'Allemagne se joue aussi dans les montagnes d'Afghanistan⁷ », qui ouvre un nouveau chapitre pour le SPD et la politique étrangère allemande dans son ensemble. Les années qui suivent la phase de réunification et la guerre dans les Balkans sont marquées sur le plan international par la crainte de voir l'Allemagne se renforcer militairement et mettre en avant des ambitions nationales. La problématique s'inverse

6. Discours de Joschka Fischer lors de la session extraordinaire du parti socialiste à Bielefeld le 13 mai 1999, disponible sur : staff-www.uni-marburg.de.

7. P Struck, « Regierungserklärung des Bundesministers der Verteidigung, » Berlin, 11 mars 2004, disponible sur : dip21.bundestag.de.

dans les années 2000 : la contribution militaire et financière de l'Allemagne et des Européens à l'ordre international serait trop faible, pour résumer la position de Robert Kagan, professeur de sciences politiques et conseiller influent de l'administration Bush⁸.

L'Allemagne refuse de participer à la guerre en Irak, provoquant dans les relations transatlantiques la crise la plus grave depuis la seconde guerre mondiale. Au premier abord, elle semble s'affirmer dans son nouveau rôle d'État indépendant et s'émanciper par rapport aux États-Unis. Un grand nombre d'éléments de contexte toutefois, comme la dépendance à l'égard de la force de protection américaine, la complexité des nouveaux problèmes de politique étrangère, les conséquences de l'invasion de l'Afghanistan et de l'Irak, la déliquescence de certains États, les épidémies comme le SARS ou la menace directe que représente le terrorisme, exigent de se coordonner davantage et non de faire cavalier seul.

Ces évolutions ont un impact concret sur la politique étrangère allemande, mais aussi sur le conseil politique. Il devient tout d'abord manifeste en temps de crise que la fonction du conseil politique et la transmission de l'expertise revêtent une importance croissante au-delà des canaux diplomatiques traditionnels. Ainsi, pendant la crise transatlantique, les fondations politiques allemandes ont poursuivi le dialogue avec les États-Unis et clarifié les prises de position au sein des groupes de travail constitués. Ensuite, les besoins de conseil en politique étrangère ne peuvent aller qu'en augmentant, un État ne pouvant à lui seul résoudre des problèmes transnationaux comme la déliquescence de certains États ou le terrorisme. Un engagement sur la scène internationale suppose désormais un niveau de coordination élevé.

8. R. Kagan, *La Puissance et la Faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, 2003 (traduit de l'anglais : *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003).

Le déménagement Bonn : Berlin et son impact sur le conseil en politique

En 1999, le gouvernement de l'Allemagne réunifiée déménage à Berlin. Le rôle que joue l'Allemagne dans le monde se transforme, mais ce déménagement de Bonn à Berlin a également valeur de symbole avec le nouveau départ que prend le pays après la réunification. Les institutions de conseil politique commencent par déménager très progressivement à Berlin, avant de céder à la tendance de fond. Seul un tout petit nombre d'instituts peuvent conserver leur influence sans faire le déménagement. On perçoit désormais comme une nécessité le fait de se trouver dans la proximité immédiate du gouvernement. Outre les *think tanks* bien établis comme la SWP et la DGAP, les délégations d'entreprises, de syndicats professionnels et d'ONG se mettent à organiser à Berlin des réunions sur des sujets de politique étrangère, enrichissant ainsi l'offre de conseil et d'expertise. Les liens de proximité avec le monde politique deviennent indispensables aux conseillers. La tendance vers un mode de fonctionnement plus opérationnel concerne également les organisations de taille moyenne, telle l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ).

Le déménagement à Berlin entraîne quelques changements pour les fondations. Dans le paysage des fondations et du conseil politique, on s'oriente tout d'abord plus nettement vers l'opérationnel. Les fondations ou les entreprises privées, qui préféraient attribuer les fonds à des tiers ou financer des projets externes, y compris ceux développés par les *think tanks*, privilégient désormais les projets conduits en nom propre et de manière autonome. On installe souvent un bureau à Berlin. L'entreprise Vodafone établit ainsi son propre *think tank* à Berlin par le biais de sa fondation, tandis que la Fondation Bertelsmann organise dans sa représentation à Berlin des soirées-débats sur les sujets de politique étrangère en y conviant des experts renommés. D'autres fondations d'entreprise, comme la fondation Hertie avec la School of Governance qui en dépend, investissent dans la formation de jeunes spécialistes de politique étrangère, ou apportent une aide financière initiale à leurs propres *think tanks*. Les fondations privées, principalement d'entreprise, entendent participer activement à ces activités, dans le but d'avoir un impact sur la société et d'apporter une contribution positive à l'image de l'entreprise. Sur les sujets de politique étrangère, elles tiennent un discours

d'expertise, à l'instar de la fondation Körber avec le « cercle de discussion Bergedorfer » (« Bergedorfer Kreis »). Tout en fournissant au personnel politique contact et informations, ces événements ont parfois des effets notables sur l'opinion publique. La fondation Mercator, issue du Groupe Metro, met en place son propre centre de recherches avec le Mercator Institute for China Studies (MERICS) à Berlin et sa propre équipe de chercheurs internationaux. Sur le marché du conseil politique, cet institut occupe désormais une place de choix dans les recherches sur l'Asie et le conseil sur la Chine. Les programmes que les instituts privés conçoivent pour la génération montante, comme le Mercator Fellowship on International Affairs ou l'Académie d'été « Europa » de la fondation Bertelsmann, permettent aux futurs décideurs et dirigeants de nouer des relations, et revêtent pour cette raison une importance croissante dans le monde politique. Berlin apparaît désormais comme un passage obligé : la capitale est devenue aux yeux de tout le centre névralgique du réseau politique.

Les différents acteurs du conseil politique en Allemagne d'aujourd'hui

Par comparaison avec les États-Unis, le nombre d'institutions et de groupes de réflexion fournissant du conseil politique est relativement modeste en Allemagne. Même si le champ du conseil politique s'est élargi avec le déménagement de Bonn à Berlin, il reste en deçà de ce que l'on trouve en Grande-Bretagne et bien sûr aux États-Unis⁹. La majorité des institutions allemandes est constituée de *think tanks* académiques sans affiliation ni orientation partisane.

La fondation Wissenschaft und Politik (SWP), le plus grand *think tank* européen sur les questions de politique étrangère et de sécurité, a été fondée en 1965 par le Bundestag. L'objectif était d'encourager la recherche indépendante sur les sujets de sécurité politique, sur le modèle de la Rand Corporation aux États-Unis. Financée sur le budget de la Chancellerie, la fondation a pour mission de conseiller le gouvernement, le Parlement et l'administration, et de participer aux débats d'experts. La plupart des manifestations ne sont pas ouvertes au grand public. En revanche, les publications sont quasiment toutes en libre accès.

La Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), financée sur le budget fédéral du ministère des Affaires étrangères et par les contributions de ses membres, a une mission différente de la SWP, ainsi qu'une organisation, une structure et un financement propres. Elle dispose d'une revue, « Internationale Politik » (IP), qui accueille également dans ses colonnes des chercheurs de la SWP. Ses présentations, par contraste avec cette dernière, s'adressent principalement à l'opinion publique. Dans plusieurs domaines, la SWP et la DGAP remplissent une fonction complémentaire. Les chercheurs des deux institutions sont des chercheurs indépendants, que les médias sollicitent comme experts sur les sujets de politique étrangère.

9. Une étude de la Fondation Vodafone et de la Fédération des fondations allemandes (Merai *et al.* 2011) mentionne 1816 *think tanks* aux États-Unis, contre 196 en Allemagne. D'autres sources (Thunert, 2003), évoquent le chiffre de 80 à 130 *think tanks* en Allemagne, en y incluant les instituts universitaires tournés vers le terrain. Selon Thunert, les estimations font état de 3 000 *think tanks* au niveau mondial, dont la moitié aux États-Unis et 600 environ en Europe. Plus de 50 % des instituts ont été créés au cours des 25 dernières années. La création des plus anciens remonte aux premières décennies du XX^e siècle.

La Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), ou Institut de recherche de Francfort sur la paix et les conflits, prodigue du conseil et de l'expertise en politique étrangère, sa spécialité étant l'analyse des conflits actuels. Son financement est assuré par le Land de Hesse, des fondations et le financement de projets par des tiers. Il existe aussi de nouvelles institutions comme le Centre for Global Cooperation Research de l'Université de Duisburg et Essen, au sein duquel travaillent des chercheurs internationaux, ou encore des institutions spécialisées en région comme le German Institute of Global and Area Studies (GIGA) à Hambourg, ou encore l'European Council of Foreign Relations.

Les fondations politiques¹⁰ financées par l'État fédéral occupaient jusqu'à ces dernières années une place singulière dans le paysage de l'analyse et du conseil politiques. Grâce à leur forte présence nationale et internationale, elles disposent d'un réseau dense de contacts et travaillent en partenariat avec des organisations variées. Ce sont des avantages par rapport à d'autres institutions, sans compter celui de l'accès direct aux responsables politiques que permet la proximité avec les partis. Les fondations politiques ont également leurs propres cellules d'analyse. À côté de ces dernières, on compte toutefois un nombre croissant d'initiatives privées, conçues selon des modèles américains, et qui transforment le marché du conseil politique en Allemagne. On citera ici l'institut MERICS de la fondation Mercator, le Council on Public Policy et le Global Public Policy Institute (GPPI).

Finalement, les chefs d'entreprise et leurs héritiers sont de plus en plus nombreux à placer leur fortune dans des fondations. Alors que la majorité des fondateurs et des fondations intervenaient autrefois comme mécènes, ils sont aujourd'hui 40 % à intervenir directement dans la conduite des opérations. Nombre d'entreprises et de fondations d'entreprise sponsorisent les projets de *think tanks* ou financent des campagnes d'image en lien explicite avec des sujets de politique étrangère¹¹. Par contraste avec l'époque où les fondations se contentaient d'apporter des fonds, l'essor des fondations à orientation opérationnelle est un phénomène qui s'observe au niveau mondial et qui concerne aussi d'autres pays européens. Le nombre croissant d'instituts en porte également témoignage (McGann, 2013).

10. À savoir la fondation Konrad Adenauer proche du CDU, la fondation Hanns Seidel proche du CSU, la fondation Friedrich Ebert proche du SPD, la fondation Heinrich Böll proche des Verts, la fondation Friedrich Naumann proche du FDP et la fondation Rosa Luxemburg proche du parti de gauche Die Linke.

11. Un exemple est fourni ici par la campagne pro-européenne « Ich will Europa », en 2012, qu'un nombre important de fondations aussi renommées que la Robert Bosch Stiftung, mais aussi la Présidence fédérale et plusieurs entreprises, ont soutenue. Les sponsors ont ainsi appuyé la politique officielle du gouvernement dans sa position sur l'UE et l'Europe.

L'usage des notions de *think tank* et de groupe de réflexion n'étant pas réglementé, on distinguera les instituts et les projets selon qu'ils sont d'abord tournés vers la connaissance ou vers la pratique. Certes, il arrive que les frontières se brouillent. En raison du manque de temps, de la simultanéité des crises politiques, de l'accélération du tempo que doivent suivre les responsables politiques, l'expertise se trouve elle aussi soumise à de nouvelles exigences de médiation. On reproche aux productions des cercles de réflexion universitaires d'être souvent trop longues et trop académiques, d'éviter ce qui fâche et de ne pas prendre position. Il arrive donc de plus en plus souvent que le monde politique s'intéresse aux initiatives émergentes, y compris celles portées par des acteurs privés. Les *think tanks* établis se retrouvent ainsi confrontés à une concurrence nouvelle.

Quel modèle suivre ?

La nature du conseil politique dépend largement de l'organisation d'un système politique. Mais malgré les différences avec le système politique des États-Unis, on soulignera que les *think tanks* américains et la culture de transfert des connaissances outre-Atlantique ont joué le rôle de modèles pour le conseil politique en Europe. Si l'on considère en effet les évolutions institutionnelles dans la production scientifique et le marché du conseil, l'influence des États-Unis est tout à fait manifeste, les *think tanks* américains ayant joué le rôle d'exemples inspirants. La nécessité de constituer une expertise ample et solide, d'avoir des positions claires et une stratégie d'idées-forces, potentiellement efficaces dans l'opinion publique, c'est ce que fait comprendre un bref aperçu de ce qui se passe outre-Atlantique, où l'on est frappé par le pluralisme ambiant et la culture de la discussion. On chercherait de même en vain en Allemagne un institut de recherche comparable à la Brookings Institution, sans parler des positions dans le classement international des *think tanks*¹².

Alors que le marché du conseil en Allemagne présente un caractère oligopolistique et que la communication entre les *think tanks* et le monde politique se fait par des voies directes, le marché américain se caractérise par une plus grande pluralité. L'intervention dans les médias, malgré l'activité quasi quotidienne qu'elle représente dans la vie d'un expert, apparaît décisive dans la manière dont on percevra l'institution et son personnel. Au-delà de la quête de visibilité pour l'institution et les positions qu'elle défend, les instituts bien établis doivent s'efforcer de saisir précisément les évolutions du besoin de conseil politique et faire l'expérience d'autres voies pour transmettre leurs idées, surtout au moment de prendre de nouvelles orientations. On relèvera ici quatre facteurs fondamentaux :

- Timing : Quand se réfère-t-on à l'offre de conseil fondé sur l'expertise théorique et/ou tourné vers les solutions opérationnelles ?
- Objectif : Dans quel but se réfère-t-on au conseil expert en politique ?
- Format : Quelles formes prend le conseil ?
- Résultat : Quel type de concepts ou d'idées donne lieu à un retour positif de la part des responsables, à quoi peut-on attribuer un retour négatif ?

12. J. McGann, « Global Go To Think Tank Index Report 2015 », Think Tanks and Civil Society Program, Université de Pennsylvanie, 2015, disponible sur : repository.upenn.edu/cgi.

La qualité de l'expertise doit toujours être au rendez-vous. Une transmission réussie sera un atout. Le cas échéant, un travail intelligent en direction de l'opinion publique rendra les positions plus visibles. Entre les instituts de conseil, les décisionnaires et le monde politique, une interaction efficace et guidée par des analyses exactes apparaît décisive pour chacune des parties. En revanche, des concepts qui ne prendraient pas suffisamment en considération la logique propre à un système politique et les conditions d'une action possible n'ont aucune chance de participer aux processus de formation de l'opinion.

Les relations personnelles restent déterminantes, dans la mesure où il est aussi question sur de nombreux sujets de combler les lacunes de tel ou tel responsable, de faire des propositions constructives pour résoudre un conflit, ou encore de pouvoir contrôler l'action du gouvernement. La relation de confiance entre l'organisation qui prodigue le conseil et celle qui le recherche est ici fondamentale.

Les groupes de réflexion orientés vers l'expertise scientifique mènent des recherches sur des régions du monde et des sujets bien délimités, dans un souci de continuité et sans se focaliser sur l'agenda politique ou médiatique. Ces éléments les distinguent des groupes de réflexion privés, plutôt tournés vers le terrain. Outre la maîtrise générale de la langue et de la culture du pays concerné, le chercheur accumule les connaissances spécialisées dans son domaine de recherche. Il doit faire la preuve de sa capacité d'analyse sur une thématique ou une région du monde, comme résultante de nombreuses années de travail. Le conseil en politique étrangère se distingue selon qu'il est d'abord tourné vers la connaissance d'ordre théorique ou la pratique. Il peut prendre des formes multiples. L'indépendance et la pertinence de la recherche théorique signifient, par exemple pour la SWP, que la fondation établit elle-même les lignes directrices et les objets prioritaires de la recherche à conduire, le principal critère étant celui de l'impact politique. On ne fait pas de recherches sur commande, car l'activité de recherche se déploie librement.

« Le conseil politique fondé sur l'expertise relie une série de fonctions. Il doit expliciter les principes de ses recherches et proposer des interprétations. Il développe ses propres idées tout en se tenant à disposition des responsables politiques comme une sorte de sparring-partner, afin de pouvoir tester les idées, les examiner de manière critique et le cas échéant les approfondir¹³. »

Les études et autres productions scientifiques des instituts de recherche passent obligatoirement par plusieurs étapes successives de *peer review* et s'orientent selon des lignes thématiques directrices renouvelées

13. V. Perthes, « 50 Jahre Wissenschaft und Politik », 2012, disponible sur : www.swp-berlin.org.

tous les deux ans. On attend de ces processus qu'ils garantissent la qualité des analyses et des recherches avec la conviction qu'un tel processus, pour fastidieux qu'il soit parfois, en vaut absolument la peine. Une étude inexacte peut provoquer des dommages bien plus importants que l'absence de commentaire à chaud sur tel ou tel sujet d'actualité.

Défis et critiques du conseil politique

Les institutions qui proposent du conseil en politique étrangère se trouvent face à divers défis, dans plusieurs domaines identifiables. Les enjeux concernent les thématiques, l'organisation interne ou la production de contenu, mais aussi le positionnement politique et la transmission adéquate de l'expertise. Parmi les thématiques, on soulignera la sécurité, en particulier le terrorisme international, les cyberattaques, la prolifération nucléaire, la sécurité énergétique, mais aussi l'approche politique ou technique des questions environnementales, le climat, la protection des minorités et les flux migratoires.

Les défis d'ordre organisationnel ont également leur place. Le degré de coopération entre groupes de réflexion reste insuffisant. Les innovations dans les formats de présentation, par exemple l'exploration et l'anticipation de scénarios possibles, manquent à l'appel. Les projets débouchant sur une simulation sont encore trop rares. Dans ce domaine, on trouve certes l'expertise dans les cellules de prospective des partis politiques, mais on cherche encore trop souvent les échanges et les partenariats.

La transmission de l'expertise est un élément toujours plus décisif du conseil politique. Le nombre d'études scientifiques approfondies est beaucoup plus important que celui des *position papers* ou des notes stratégiques. Les responsables estiment que les études scientifiques ne procèdent ni d'une analyse préalable de marché, ni d'une réflexion adéquate sur les besoins. Les instituts apparaissent souvent lourds à la manœuvre, et trop peu réactifs pour pouvoir répondre rapidement aux évolutions politiques en cours. Les solutions manquent pour une transmission efficace de l'expertise. Les rencontres informelles facilitent les échanges : la cellule de prospective du ministère des Affaires étrangères a ainsi l'habitude d'inviter des experts ne faisant pas partie du sérail. Ces forums constituent pourtant une exception lorsqu'il est question d'une transmission efficace de l'expertise entre ceux qui détiennent le savoir et ceux qui ont la responsabilité de l'action. Il y a dans l'administration peu d'occasions pour le personnel de consacrer du temps à l'approfondissement d'une question donnée ; de leur côté, les chercheurs disposent souvent d'un panel réduit de connaissances sur le fonctionnement de l'administration et les besoins de l'appareil gouvernemental. Les diplomates du ministère peuvent certes rejoindre pour un temps déterminé tel ou tel *think tank* international, mais le procédé reste peu courant en Allemagne.

La fondation SWP constitue ici une exception en ce qu'elle autorise les représentants de certains ministères, comme celui des Affaires étrangères, à conduire des recherches pour une période déterminée et à participer aux activités de conseil de l'institut.

Il est plus difficile pour un responsable politique de travailler dans un *think tank*, dans la mesure où il doit le faire de sa propre initiative et que le nombre de points de chute est bien inférieur en Allemagne à celui que l'on trouve aux États-Unis. En outre, les institutions sont souvent spécialisées et suivent des lignes directrices précises. Elles ont par conséquent peu de latitude pour accueillir des généralistes, dont l'est le plus souvent le responsable politique.

Le déménagement du gouvernement de Bonn à Berlin a certes entraîné des évolutions, avec la fondation de nouveaux instituts et le lancement d'initiatives variées, de telle sorte que le domaine de la politique étrangère semble avoir gagné en attractivité, particulièrement aux yeux des jeunes et des experts. Toutefois, nombre de *think tanks* importants se montrent réticents à enclencher des réformes, et ne se transformeront pas rapidement. Cela pourrait constituer bientôt un problème sérieux, dans la mesure où ils ne seraient plus perçus comme les lieux de discussion vraiment déterminants en politique étrangère. Le risque est grand également qu'ils soient vus comme moins attractifs en termes de carrière et d'évolution professionnelle.

Les crises que traverse la politique étrangère sont aussi l'occasion de repenser en Allemagne et en Europe le paysage du conseil politique : est-on en phase avec les enjeux contemporains, affronte-t-on vraiment les sujets actuels de la politique étrangère ? En fait-on assez pour recruter les meilleurs spécialistes et les garder ? Est-il toujours opportun d'organiser des rencontres « seulement sur invitation », et d'ignorer ainsi le sentiment d'exclusion vécu par de nombreux citoyens, de ne pas avoir voix au chapitre sur les questions qui comptent ? Les groupes de réflexion, qu'ils fonctionnent sur fonds publics ou fonds privés, ont-ils assez de créativité pour mettre en œuvre de nouveaux formats et travailler avec des acteurs encore peu reconnus, mais qui disposent d'un énorme potentiel dans la production d'idées neuves ? Le conseil politique va-t-il rester, comme le fait la politique, dangereusement tributaire de formes héritées du passé ?

Les critiques concernant les acteurs privés du conseil concernent tout d'abord les recommandations stratégiques, formulées souvent de manière trop contraignante, et sans effet concrètement mesurable sur la société et la politique. Les fondations privées manquent également de spécialistes à qui l'occasion serait donnée d'approfondir tel ou tel sujet sur le long terme. Rares en effet sont les fondations qui peuvent s'adjoindre durablement des collaborateurs scientifiques. Ceux-ci remplissent souvent une double fonction, en s'investissant également dans l'organisation de manifestations

diverses, ce qui a des répercussions sur le temps consacré à la recherche. Pourtant, les acteurs privés apprennent vite et s'adaptent aux conditions nouvelles. Ils recrutent du personnel et offrent des conditions de recherche attrayantes, ou bien placent leurs experts dans les cellules de prospective des ministères. Sur le marché du conseil politique, on ne saurait sous-estimer ces nouveaux acteurs, qui présentent aussi des avantages par rapport aux instituts financés par l'État. Depuis le déménagement de la capitale à Berlin, l'époque où l'initiative privée devait garder le secret est révolue. Les grandes fondations occupent intentionnellement les domaines où les financements publics se font rares et où les responsables ouvrent volontiers leur carnet d'adresses. Les fondations n'hésitent pas à rendre leurs activités publiques. Elles disposent souvent d'un site web institutionnel, font activement usage des réseaux sociaux et recrutent un personnel bien intégré dans les réseaux de recherche internationaux et capable d'intervenir efficacement comme expert dans les médias. Les fondations privées ne s'investissent d'ailleurs que pour un temps limité dans un domaine particulier. Leur rôle leur apparaît avant tout comme celui de pionniers en politique, de laboratoires d'idées et d'impulsions à la réforme ; les fondations ne souhaitent pas prendre en charge de missions de long terme, qui relèvent à leurs yeux de la responsabilité de l'État ou de la société.

Quelques recommandations

La principale critique concernant l'offre de conseil existante concerne le fait que des productions et des formats ne correspondent pas aux besoins. Cela s'explique par des raisons structurelles : il y a peu d'échanges entre l'activité scientifique et la vie politique, la connaissance de la manière dont sont prises par exemple les décisions politiques reste lacunaire. Une première recommandation porterait donc sur le renforcement des échanges institutionnels. Le conseil en politique étrangère aurait tout à gagner de meilleurs transferts entre les laboratoires d'idées, l'administration et la politique. Le principe des « portes tournantes » (*revolving doors*) que l'on trouve aux États-Unis n'existe quasiment pas en Allemagne, encore moins au niveau européen.

Une seconde préconisation serait de développer le travail en groupe interdisciplinaire, par exemple sur les sujets de la sécurité, l'approvisionnement et la sécurité énergétiques, la politique environnementale, ou encore les États en faillite, les flux migratoires et la cybercriminalité.

Troisièmement, il existe peu de projets de prospective ayant un caractère de simulation et d'exploration de scénarios possibles. La transmission des contenus s'intéresse également peu à la manière dont le conseil en politique étrangère peut remplir son objectif : en l'occurrence, *less* signifie souvent *more*. Les notes courtes à la formulation concise retiendront davantage l'attention du personnel politique que les études déployant tout un arsenal scientifique, aux ambitions trop larges et traînant en longueur dans son écriture. Ce type d'analyse reste utile pour dresser un tableau d'ensemble sur un sujet donné, mais le besoin porte de plus en plus sur des synthèses et des *position papers* efficaces.

Le quatrième point dans le monde du conseil politique concerne les prises de position, synonymes de manque de sérieux en Allemagne. Or, les recommandations stratégiques des *think tanks* sont souvent si imprécises qu'elles ont toutes les chances de rester lettre morte. On préconise ici d'avoir le courage de défendre une position claire et de mettre l'accent sur ce qu'il faut retenir.

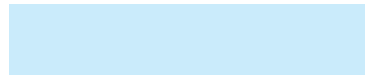
Le cinquième point porte sur le fait que les initiatives privées sont mal perçues dans le conseil en politique étrangère, ou bien ne sont pas assez prises au sérieux par les *think tanks* ayant pignon sur rue. C'est pourtant là qu'émergent de nouvelles manières de faire circuler la connaissance et d'engager de nouveaux modes de coopération. Certes, la question de la

légitimité du conseil politique privé continuera de se poser aux yeux de la société. Les interrogations cèdent toutefois progressivement la place à un certain pragmatisme. Le gouvernement, l'administration et le Parlement ont recours à l'expertise de conseillers externes ou privés. En outre, les instituts privés sont souvent en avance sur leurs homologues publics bien établis en ce qui concerne les interventions dans la presse, l'usage des médias sociaux, le bon équilibre au sein de leur personnel en termes d'âge, de sexe et de capacités de communication. Le conseil politique fondé sur l'expertise devrait se tourner aussi vers certains aspects des initiatives privées, sources d'inspiration. La plupart du temps, un institut privé est seulement perçu comme un partenaire lors de telle ou telle manifestation, une plateforme supplémentaire pour la visibilité de l'expertise maison, ou encore une occasion de prolonger les discussions en externe. Il est toutefois de plus en plus courant en politique d'avoir recours à des conseillers externes et de se référer à des notes stratégiques produites en dehors de l'institution, y compris par des acteurs privés, ou bien à la publication de résultats par des commissions d'experts.

Les acteurs du conseil politique doivent garder présent à l'esprit le fait que l'environnement politique se transforme, que de nouveaux besoins de conseil émergent, enfin que l'attention, le temps et les ressources financières font et feront l'objet d'une concurrence accrue. Les sujets de politique étrangère deviennent plus complexes sous l'effet de plusieurs facteurs. La demande d'un conseil politique de qualité et de sa transmission efficace ne perd rien de son urgence.

Les dernières publications du Cerfa

- ▀ A. Salles, « [Entre vieillissement et migrations : la difficile équation allemande](#) », *Notes du Cerfa*, n° 138, Ifri, juin 2017.
- ▀ H. Stark, « [Alternative für Deutschland : quels risques pour l'Allemagne ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 137, Ifri, mars 2017
- ▀ B. Lestrade, « [L'introduction du salaire minimum en Allemagne : un premier bilan](#) », *Notes du Cerfa*, n° 136, Ifri, février 2017
- ▀ E. Bonse, « [L'Europe après le Brexit : positions et perspectives allemandes](#) », *Notes du Cerfa*, n° 135, Ifri, janvier 2017
- ▀ B. Kunz, « [Le Livre blanc allemand 2016. La consolidation du "consensus de Munich" et des questions qui persistent](#) », *Notes du Cerfa*, n° 134, Ifri, octobre 2016.
- ▀ M. Koopmann, « [L'Europe a besoin de Weimar : Perspectives du Triangle de Weimar en période de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 133, Ifri, octobre 2016.
- ▀ S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, Ifri, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales

