



HAL
open science

Coopération binationale, changement d'arène et grands récits

Mathias Delori

► **To cite this version:**

Mathias Delori. Coopération binationale, changement d'arène et grands récits. Faure, Leresche, Muller, Nahrath. Action publique et changement d'échelles. Les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, pp.135-146, 2007, Logiques politiques. halshs-00169360

HAL Id: halshs-00169360

<https://shs.hal.science/halshs-00169360>

Submitted on 3 Sep 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Coopération binationale, changements d'arène et grands récits

Pourquoi et à quelles conditions une politique publique quitte-t-elle un échelon pour un autre ? La littérature sur l'europanisation recèle d'exemples de politiques « européennes » qui sont en réalité, au regard des intérêts qui les sous-tendent, des politiques nationales déguisées. A l'inverse, l'analyse révèle que de nombreuses politiques dites « locales » ou « nationales » sont en réalité définies à un niveau supérieur. Pourquoi et comment une politique sectorielle dont les objectifs ont été construits à un certain niveau se voit-elle mise en œuvre à une autre échelle ? Nous avons été amené à appréhender cette question dans le cadre de nos recherches de thèse sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)¹.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse est une institution de la coopération culturelle franco-allemand créée en 1963 lors de la signature par de Gaulle et Adenauer du traité de l'Elysée. Sa mission est de contribuer au rapprochement franco-allemand au travers des échanges de jeunes. Concrètement, l'OFAJ organise et subventionne depuis 40 ans des rencontres entre jeunes scolaires, jeunes issus de comités de jumelage, membres d'associations de jeunesse etc. L'originalité du programme réside dans le fait qu'un volontarisme extraordinaire a présidé à sa création : ses 40 millions de DM (ou 50 millions de Francs) versés chaque année par les deux gouvernements devaient lui permettre d'organiser « *la plus grande migration des peuples jamais organisée en temps de paix par des moyens et avec des intentions pacifiques* »². Au cours de la première décennie de son existence, il a en effet permis la rencontre de plusieurs centaines de milliers de jeunes chaque année. Ses finances se sont quelque peu taries depuis cet âge d'or, mais l'OFAJ existe encore aujourd'hui.

A première vue, l'Office franco-allemand pour la jeunesse n'interroge guère la problématique des changements d'échelle. Dans les livres d'histoire qui mentionnent son existence, ce programme d'action publique est en effet présenté comme le produit d'une volonté réelle de résolution du vieil antagonisme franco-allemand³. Selon tous ces travaux, il existerait une connexion forte entre l'échelle de cette politique publique, le niveau binational, et la structure des intérêts qui la porte. La démarche déconstructive de l'analyse des politiques publiques conduit à interroger cette idée et à se demander si l'on trouve, à côté de l'objectif affiché de réconciliation, d'autres intérêts, en particulier locaux, nationaux ou européens.

Nous montrerons que l'OFAJ est dans une large mesure le point de rencontre de politiques nationales. Cette idée n'est, en soi, guère contre-intuitive : il n'est pas étonnant qu'une politique de coopération binationale, fruit de négociations entre deux gouvernements, fût portée par des intérêts domestiques. Une fois validée, cette hypothèse nous permettra

¹ La thèse a débuté en octobre 2002 sous la direction d'Yves SUREL.

² Rovan Joseph, "Les relations franco-allemandes dans le domaine de la jeunesse et de la culture populaire (1945-1971)." *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*. 4, 1972, pp 675-704.

³ Ménudier Henry, *L'Office franco-allemand pour la Jeunesse. Une contribution exemplaire à l'unité de l'Europe*. Paris, Armand Colin, 1988, 249 p; Bariéty Jacques. "De Gaulle, Adenauer et la genèse du traité de l'Elysée du 22 janvier 1963", *De Gaulle et son siècle. L'Europe (Bd. V)*. Paris, Institut Charles de Gaulle. 1992, pp 352-364; Bock Hans Manfred, *Deutsch-französische Begegnung und europäischer Bürgersinn*. Opladen, Leske, OFAJ, 2003, 333 p.

toutefois d'ouvrir une réflexion sur les stratégies qui entourent ces changements d'échelle : pourquoi certains acteurs ont-ils choisi de promouvoir leurs préférences à ce niveau ? A quelles contraintes ont-ils dû faire face ? La thèse de ce papier est qu'une analyse centrée exclusivement sur la rationalité stratégique des acteurs est insuffisante. Elle explique bien pourquoi une politique quitte un échelon pour un autre : en l'occurrence, plusieurs acteurs collectifs français et allemands ont effectivement vu dans ce projet d'Office franco-allemand un moyen détourné pour satisfaire leurs objectifs (section 1/). Mais ce type d'approche n'explique pas le choix contingent de l'échelle binationale alors que la plupart des acteurs attendaient le lancement d'une politique européenne (section 2/). Il néglige par ailleurs le poids des logiques de sens, lesquelles impliquent qu'on ne peut pas impunément envelopper ses intérêts domestiques dans un récit de politique publique sur le rapprochement franco-allemand (section 3/).

Trois stratégies de changement d'arène

La notion de « changement d'arène » (arena shift)⁴ permet de comprendre la place du calcul à l'œuvre dans les changements d'échelle. Elle pose qu'il peut être stratégiquement opportun, notamment lorsqu'un niveau d'action publique est saturé de points de veto institutionnels, de déplacer l'arène d'interaction à une autre échelle. Cette approche éclaire en grande partie la genèse de l'Office franco-allemand. Elle permet de valider l'hypothèse d'après laquelle des enjeux nationaux ont présidé à sa création. Trois exemples d'agrégation d'intérêts domestiques à ce projet franco-allemand méritent d'être signalés. Ils sont présentés de manière rapide et empiriste dans les paragraphes qui suivent mais seront analysés par la suite.

Un même enjeu institutionnel semble avoir entouré la création de l'Office en France et en Allemagne : l'affirmation, au début des années 1960, d'un ministère national (fédéral dans le cas de la RFA) qui entendait monopoliser l'action publique en direction de cette catégorie d'âge⁵. Bien qu'elle ne se limitât pas à ce seul enjeu, cette tendance à la sectorisation des politiques de jeunesse passait par la monopolisation des actions tournées vers l'international. En France, les échanges internationaux de jeunes étaient jusqu'alors essentiellement gérés par une petite unité administrative dépendante du Quai d'Orsay de telle sorte qu'ils échappaient au contrôle du ministère national chargé des questions de jeunesse, le « Haut-commissariat à la jeunesse ». La création de l'OFAJ fut le prélude à un transfert de compétences : le Haut-commissariat obtenait un pouvoir de tutelle et de contrôle sur le nouvel organisme, le Quai d'Orsay se contentant de gérer les questions de droit international telles que la réforme de l'Accord ou le statut des fonctionnaire. Cet arrangement, qui définit encore aujourd'hui la place respective des deux ministères dans le champ de la coopération internationale de jeunesse, fut conclu en 1963. On perçoit donc, à travers cet exemple, un premier type de stratégie de changement d'arène : le Haut-commissariat a vu dans ce programme binational un moyen d'affirmer ses prérogatives face à ses concurrents institutionnels⁶.

⁴ Fowler Frances C., "Education Reform Comes to Ohio: An Application of Mazzoni's Arena Models." *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 16 (3), 1994, pp 335-350.

⁵ Nikles Bruno, *Jugendpolitik in der Bundesrepublik Deutschland : Entwicklungen, Merkmale, Orientierungen*. Opladen, Leske und Budrich, 1976, 244 p; Loncle Patricia, *L'action publique malgré les jeunes. Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*. Paris, L'Harmattan, 2003, 337 p.

⁶ On pourrait faire la même analyse en ce qui concerne l'Allemagne, les Länder jouant le rôle de concurrent institutionnel dévolu au Quai d'Orsay. Voir sur ce point les travaux de Ansbert Baumann : Baumann Ansbert, *Begegnung der Völker. Der Elysée-Vertrag und die Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-französische Kulturpolitik von 1963 bis 1969*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2003, 343 p.

Un autre type de stratégie de changement d'arène, également à l'œuvre lors de la création de l'OFAJ, consiste à se tourner vers un nouvel échelon après avoir constaté que l'espace traditionnel d'interactions est saturé de points de veto institutionnels. On trouve la trace d'un tel calcul dans le comportement d'un autre acteur essentiel dans ce processus : la Direction Générale des Affaires Culturelles et Techniques (DGACT) du Quai d'Orsay. Depuis la fin de la guerre, la politique de la DGACT vis-à-vis de l'Allemagne était orientée vers un objectif quasiment exclusif : la promotion l'enseignement de la langue française outre Rhin. Après une embellie initiale consécutive à l'occupation par la France d'une petite zone dans le Sud-Ouest de l'Allemagne, le français n'avait cessé de régresser au profit de l'anglais. La DGACT se heurtait à un point de veto constitutionnel : le gouvernement fédéral se déclarait favorable à la diffusion du français en Allemagne mais les Länder, compétents en matière d'éducation, refusaient de mettre en œuvre ces déclarations de principe. La stratégie de changement d'arène de la DGACT a consisté à déplacer son action d'un domaine où les Länder disposent d'une compétence exclusive, l'enseignement, vers un champ d'action publique, la jeunesse, où les prérogatives du Bund sont mieux affirmées. Lors des négociations qui ont précédé la signature du traité de l'Elysée, la DGACT s'est ainsi ralliée au projet d'Office franco-allemand pour la jeunesse après avoir obtenu la garantie que cet organisme encouragerait l'enseignement des deux langues. Le changement d'échelle résulte du fait que la DGACT est passée d'une forme d'action culturelle à l'étranger unilatérale - le lobbying auprès des autorités allemandes compétentes en matière d'enseignement - à la recherche d'un accord binational (centré sur la jeunesse).

Les autorités de Bonn étaient pour leur part moins préoccupées en 1963 par la question de l'enseignement de la langue que par celle, plus politique, de l'influence des communistes sur la jeunesse. On sait depuis les travaux de Laurence Eberhard Harribey que les politiques européennes de jeunesse doivent beaucoup à ce contexte des années 1960 où américains et communistes rivalisaient de subterfuges afin de contrôler l'idéologie des mouvements⁷. Désireux de ne pas être exclus de ce jeu d'influence, les gouvernements européens ont tenté, chacun de leur côté dans un premier temps, de participer à la régulation de ce champ social. Il se sont alors heurtés à un obstacle de nature culturel et historique : en raison du souvenir de l'instrumentalisation de la jeunesse par les régimes fascistes ou autoritaire, les mouvements opposaient une vive résistance face à toute forme d'action publique traditionnelle. Les gouvernements ont alors décidé de se tourner vers l'arène supranationale, l'idéologie européeniste du rapprochement entre les peuples permettant de ne pas éveiller les soupçons d'instrumentalisation. Cette analyse est semble-t-il transposable à l'histoire de l'OFAJ, en particulier côté allemand. On trouve notamment trace de cette stratégie dans l'intérêt du ministère fédéral « pour les questions panallemandes »⁸ à l'égard de l'OFAJ : lors des négociations qui ont précédé la création de l'Office, le ministère a par exemple tenté (en vain) d'obtenir un siège au Conseil d'administration du nouvel organisme. Le regard des cousins de l'Est est lui aussi révélateur : en RDA, l'OFAJ fut perçu comme un instrument de propagande d'autant plus inquiétant qu'il était impossible de s'aligner sur ses moyens financiers (les structures franco Est-allemandes faisaient se déplacer quelques milliers de jeunes chaque année, l'OFAJ plusieurs centaines de milliers). Pour les acteurs collectifs sensibles à la question du contrôle idéologique de la jeunesse, l'OFAJ représentait un instrument de régulation assez discret pour ne pas éveiller trop de soucis d'instrumentalisation.

L'analyse de la coalition des intérêts qui a sous-tendu la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse révèle donc au moins trois stratégies de changement d'échelle : les

⁷ Eberhard Harribey Laurence, *L'Europe et la jeunesse. Comprendre une politique européenne de jeunesse au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe / Union Européenne*. Paris, L'Harmattan, 2002, 302 p.

⁸ Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen

ministères en charge de cette catégorie d'âge ont vu dans l'Office un moyen de renforcer leurs prérogatives ; le Quai d'Orsay a estimé pouvoir s'appuyer sur ce dispositif pour encourager l'enseignement du français en Allemagne ; le ministère fédéral pour les questions pan-allemandes concevait enfin l'Office comme un instrument permettant de contrecarrer l'influence communiste sur les mouvements de jeunesse. Cette analyse centrée sur les intérêts nationaux n'épuise pas la question de l'origine de l'Office franco-allemand pour la jeunesse ; elle permet toutefois de valider l'hypothèse d'après laquelle des stratégies de changement d'arène, qui n'excluent aucune autre dynamique, ont alimenté le processus. Ce diagnostic est important car il conditionne la réflexion à venir sur les opportunités et les coûts de ces stratégies. On perçoit d'ores et déjà l'intérêt et les limites de cette approche centrée sur la rationalité instrumentale et les institutions. Si elle rend bien compte de la part de calcul qui sous-tend ces processus, elle ne dit rien des contraintes non institutionnelles auxquelles le stratège du changement d'échelle est confronté. La liberté de l'acteur désireux de contourner les points de veto institutionnels serait-elle sans borne ? Une première manière de contester le réductionnisme de cette approche consiste à souligner le poids de la contingence lors du choix stratégique de telle ou telle échelle d'intervention.

Le choix contingent de l'échelle binationale

Un retour sur le contexte et les conditions de la création de l'OFAJ conduit à s'étonner du choix de l'échelle franco-allemande plutôt que du niveau européen : pourquoi un programme binational alors qu'il existait déjà de l'intégration à six ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la Commission européenne et le Conseil de l'Europe disposaient à l'époque de multiples projets de coopération en matière de jeunesse⁹. Elle se pose de manière encore plus aiguë quand on sait que les acteurs privés, c'est-à-dire les organisations de jeunesse qui s'apprêtaient à bénéficier des subventions de l'OFAJ, ont clairement fait savoir lors de sa création qu'ils ne se satisfaisaient pas de cette union à deux¹⁰. Tout le monde attendait, à l'exception des ministères qui ont préparé l'Accord, un Office européen. Comment expliquer cette déconnexion entre le choix politique et les attentes de la plupart des acteurs ?

Un tel décalage n'est pas une véritable énigme pour la sociologie de l'action publique. Il existe en effet différentes théories du changement politique plus ou moins optimistes quant à la capacité de la puissance publique à lier son action aux problèmes de la société¹¹. Celle de John W. Kingdon, centrée sur le concept de fenêtre d'opportunité politique¹² éclaire assez bien les phénomènes observés ici. Elle pose, à la suite de Cohen, March et Olsen¹³ que la

⁹ Eberhard Harribey. Op cit.

¹⁰ On peut citer à cet égard la réaction d'Alfred Grosser, une figure emblématique du rapprochement franco-allemand et un des plus fervents partisans, après la guerre, de l'idée de réconciliation par la jeunesse. Après avoir concédé que ce projet d'Office répondait à un « *vœu très ancien* », Alfred Grosser faisait part de son scepticisme quant à la finalité « *monogamique* » du futur Office, celle-ci étant « *moins recommandable dans la vie internationale que dans la vie privée* ». Il craignait en particulier que le budget extraordinaire consacré à l'OFAJ ne conduise à « *favoriser outrageusement le travail culturel franco-allemand par rapport au travail culturel international et par rapport à l'action de culture populaire interne des deux pays* » Grosser Alfred, "Réflexions sur un traité." *Bulletin bimestriel d'information du Comité français d'échanges avec l'Allemagne nouvelle*. 77-78, 1963, pp 1 et 12.

¹¹ Négrier Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

¹² Kingdon John W, *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Harper Collins, 1984, 240 p.

¹³ Cohen M. D, March J. P, et al., "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly*. 17, 1972, pp 1-25.

sphère politique est régie par trois courants autonomes : celui des politiques publiques (*policy stream*), celui des problèmes politiques (*problem stream*) et enfin celui du monde politique (*politics*). Ces courants sont animés de temporalités propres et relativement indépendantes : le monde politique est régi par les cycles électoraux et les calendriers parlementaires ; les problèmes surgissent de manière imprévisible ; quant aux projets de politique publique, ils restent dans l'air malgré la disparition de la préoccupation politique qui les a inspirés. Kingdon introduit une touche d'optimisme dans ce désordre en suggérant que des entrepreneurs politiques peuvent parvenir, lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité politique », à relier ces trois courants : forts par exemple d'une nouvelle légitimité acquise dans la sphère politique, ils puisent dans le *policy stream* une réponse à un nouveau problème de la société. La création de l'OFAJ ressemble à ce cas de figure de fonctionnement à moitié rationnel du système politique.

L'impression d'irrationalité laissée par le choix de l'échelle binationale provient du fait que des entrepreneurs politiques, en l'occurrence des haut-fonctionnaires des ministères intéressés par le projet (voir première section), sont allés puiser en 1963 dans le courant « politiques » un projet de politique publique qui ne faisait plus sens pour les acteurs qui l'avaient formulé. L'idée de réconciliation par la jeunesse avait en effet été portée au lendemain de la guerre par diverses personnes militant à titre privé pour le rapprochement franco-allemand¹⁴. Bénéficiant du soutien du gouvernement français d'occupation en Allemagne, ces hommes et ces femmes étaient parvenus à organiser un nombre significatif de rencontres de jeunes de 1945 au milieu des années 1950. Mais à partir de cette date, considérant les relations franco-allemandes normalisées, ces militants moraux¹⁵ se sont engagés vers d'autres causes telles que le rapprochement avec les pays du Maghreb ou la construction européenne. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que le choix du cadre binational en 1963 leur soit apparu, ainsi qu'aux grandes associations de jeunesse, anachronique : dans leur esprit, la réconciliation franco-allemande était de l'histoire ancienne.

La temporalité et les préoccupations du courant « *politics* » étaient différentes. Nous avons vu que l'OFAJ fut en partie le résultat de l'agrégation d'intérêts domestiques assez éloignés de la question du rapprochement entre les peuples. Ceux que nous avons mentionnés en première partie étaient tous compatibles avec l'hypothèse d'un l'Office européen pour la jeunesse. La fin de non recevoir opposée par les gouvernements aux associations de jeunesse qui demandaient la création d'une telle structure est imputable au contexte de l'époque. En janvier 1963, De Gaulle et Adenauer, qui entendaient manifester de manière spectaculaire le rapprochement franco-allemand, virent dans le projet d'Office franco-allemand un vecteur efficace de leur politique de communication. On comprend dès lors le refus, exprimé par de Gaulle en 1964, de voir l'Office s'ouvrir aux autres pays européens : « *l'Office franco-allemand pour la jeunesse peut être considéré comme l'exemple le plus visible de ce qui a été fait pour appliquer le Traité du 22 janvier et la création d'un Office européen porterait un coup sensible à l'organisme qui a été mis sur pied.* »¹⁶.

Du point de vue théorique, cette analyse réhabilite un facteur négligé par les approches en termes de changement d'arène : la contingence. En sciences sociales, cette notion est le plus souvent mobilisée par opposition aux théories déterministes pour rappeler l'importance de la liberté humaine et l'imprévisibilité de ses choix. En science politique, la notion fut remise au goût du jour par Paul Pierson dans un sens qui s'inspire des théories du chaos : la

¹⁴ Rovan, Op cit.

¹⁵ Agrikoliansky Eric, "Carrières militantes et vocations à la morale: les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 80." *RFSP*. 51-1/2, 2001, pp 27-46.

¹⁶ Cité par François Seydoux, MAE, Direction des affaires politiques, Commission Interministérielle pour la coopération franco-allemande, Paris, le 3 mars 1964, compte rendu de la réunion du 24 février 1964. Europe, RFA, Direction des affaires politiques, vol 1599.

contingence jouerait un rôle essentiel en politique car de petites causes produisent souvent de grands effets : « *large consequences may result from relatively small or contingent events* »¹⁷. Notre interprétation de la notion de contingence emprunte à ces deux traditions. Elle s'inspire également de celle qui la définit, après Antoine Augustin Cournot et sa fable du passant blessé par une tuile tombée d'un toit, comme un concours de faits logiquement indépendants les uns des autres¹⁸. On perçoit aisément en quoi les trois dimensions de cette notion entrent en résonance avec le schéma de Kingdon : la réunion des trois courants est le fruit de l'action d'entrepreneurs politiques qui disposent d'un libre arbitre ; elle découle ensuite d'une situation de choix qui ne contient pas tous ses effets futurs ; elle peut enfin être appréhendée comme la rencontre non nécessaire de trois courants généralement indépendants.

La contingence explique par conséquent le choix de l'échelle franco-allemande alors qu'elle était considérée comme anachronique par les associations et les acteurs supranationaux. La prise en compte de ce facteur permet d'opérer une première déconstruction des postulats qui sous-tendent la grille d'analyse centrée sur les changements d'arène : ni l'analyste ni les acteurs ne sauraient prédire a priori vers quel niveau d'action publique leur calcul les conduira. Cette incertitude n'est pas la seule contrainte avec laquelle ils doivent composer. Les travaux sur la construction du sens dans les politiques publiques nous enseignent en effet que la transformation de son intérêt domestique en intérêt franco-allemand n'est pas gratuite.

Inscrire ses préférences dans le grand récit de la réconciliation

La richesse de la tradition constructiviste dans la science politique francophone¹⁹ explique qu'il puisse paraître trivial d'affirmer que l'action publique engage des logiques de sens. Les politiques publiques sont des « construits sociaux » autant que des construits politiques²⁰. Cette affirmation se comprend de manière différente si l'on pose que l'acteur est pris dans des structures normatives et cognitives qui le dépassent ou si l'on estime qu'il participe à leur définition. La vérité se situant quelque part entre ces deux affirmations, choisir l'une comme point de départ conduit à se déporter peu à peu en direction de l'autre. Dans la mesure où nous avons jusqu'à présent adopté le point de vue de l'acteur-stratège, nous nous inscrirons dans ce deuxième courant d'analyse, celui qui pose a priori que l'acteur est maître de la formulation des politiques publiques, en d'autres termes que les contraintes symboliques ou idéologiques n'existent pas. L'invalidation de cette « hypothèse zéro » se fera au travers du constat qu'on ne peut pas tout à fait librement prétendre n'œuvrer qu'au rapprochement franco-allemand quand son but est en réalité d'affirmer la primauté institutionnelle de son ministère, de promouvoir l'apprentissage du français en Allemagne ou de contrôler l'idéologie des mouvements de jeunesse. Quelles concessions idéologiques, symboliques ou rhétoriques les auteurs de ces stratégies de changement d'échelle ont-ils dû faire ? Nous aurons recours à la notion de « récit de politique publique » pour éclaircir cette question.

¹⁷ Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Review*. 94, 2, 2000, pp 251-267.

¹⁸ Cournot Antoine-Augustin, *Essai sur les fondements de nos connaissances et sur les caractères de la critique philosophique*. Paris, J. Vrin, 1975, 550 p.

¹⁹ Jobert Bruno and Muller Pierre, *L'Etat en action : Politiques publiques et corporatisme*. Paris, PUF, 1987, 242 p; Faure Alain, Pollet Gilles, et al., *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan, 1995, 192 p.

²⁰ Muller Pierre and Surel Yves, *Les politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France, 2003, 127 p.

Claudio Radaelli a montré tout l'intérêt de la notion de récit pour l'analyse des politiques publiques²¹. Elle permet notamment de rendre compte de la dimension à la fois cognitive (a) et normative (b) de l'action publique : a/ « *Les récits de politique publique à l'œuvre dans l'action publique ont souvent la forme d'histoires causales avec un début, un milieu et éventuellement une conclusion morale* ». b/ « *Les événements sont présentés au travers d'une intrigue cohérente qui suggère une suite d'actions plutôt qu'une autre* »²². L'affinité avec l'approche dite cognitive de l'analyse des politiques publiques est claire : les récits de politique publique sont une dimension formelle importante des référentiels²³, paradigmes²⁴ et autres « systèmes de croyances »²⁵. D'un point de vue plus théorique, l'approche en termes de récits permet de comprendre la tension entre l'agent et la structure : « *ideas shaped in policy narratives can both be resources used by entrepreneurial actors and provide the structure within which action is embedded* »²⁶. Appliquée à la question des changements d'échelle, cette idée signifie qu'un certain usage instrumental des matrices cognitives et normatives est possible mais qu'il ne peut pas être absolu. Ou pour le dire autrement : les acteurs-stratèges peuvent effectivement habiller leur intérêt national dans un certain récit supranational mais leur liberté n'est pas totale : ils doivent, respecter l'intrigue afférente à l'échelle qui a été choisie.

Dans le cas qui nous intéresse, l'intrigue en question est celle de la réconciliation franco-allemande telle qu'elle fut mise en scène à partir des années 1960 par les chefs d'Etats et de gouvernements. Indépendamment des travaux de C. Radaelli, Valérie-Barbara Rosoux a montré tout l'intérêt de la notion de « récit historique » pour la compréhension des discours officiels produits par les responsables français et allemands²⁷. Le point de départ de la thèse est que le sens des événements historiques n'est pas fixé dans le marbre²⁸ de telle sorte que les discours de politique étrangère peuvent convoquer des récits très différents du passé commun. En fonction de leurs objectifs de politique étrangère, les responsables officiels peuvent choisir de survaloriser les pages sombres du passé conflictuel ou au contraire de s'engager, comme la France et l'Allemagne, sur la voie plus constructive du « travail de mémoire ». Cette deuxième option implique la formulation d'un récit historique orienté vers « *l'harmonisation des lectures divergentes et parfois contradictoires du passé [ou du moins] l'acceptation de ces différentes lectures par l'ensemble des protagonistes* »²⁹. Concrètement, les guerres franco-allemandes sont diluées dans une histoire commune ancestrale et la jeunesse est invitée à mettre un terme définitif au vieil antagonisme franco-allemand. On trouve un condensé de ce grand récit dans la déclaration commune qui sert de préambule au traité de l'Elysée : « *Convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français, mettant fin à une rivalité séculaire, constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples, (...) [le général de Gaulle et le chancelier Adenauer]*

²¹ Radaelli Claudio M, "Logiques de pouvoir et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne." *RFSP*. vol 50, n°2, 2000, pp 255-275.

²² Radaelli Claudio M. "The Power of Policy Narratives in the European Union: The Case of Tax Policy", *Public Policy and Political Ideas*. Edward Edgar. Cheltenham. 1999, pp 98-115.

²³ Jobert and Muller. Op cit.

²⁴ Hall Peter, "Policy paradigme, social learnings, and the State : the case of economic policy making in Britain." *Corporate Politics*. avril 1997, 1997, pp 275-296; Surel Yves, *L'État et le livre: les politiques publiques du livre en France : 1957-1993*. Paris, L'Harmattan, 1997, 362 p.

²⁵ Sabatier Paul and Jenkins-Smith Hank C, *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*. Boulder, Westview, 1993, 290 p.

²⁶ Radaelli. "The Power of Policy Narratives in the European Union: The Case of Tax Policy". Op cit.

²⁷ Rosoux Valérie-Barbara, *Les usages de la mémoire dans les relations internationales : le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie de 1962 à nos jours*. Bruxelles, Edition Bruylant, 2002, 403 p.

²⁸ Ricoeur Paul, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*. Paris, Seuil, 2000, 676 p.

²⁹ Rosoux. Op cit.

constatent que la jeunesse a pris conscience de cette solidarité et se trouve appelée à jouer un rôle déterminant dans la consolidation de l'amitié franco-allemande ». Il reste à déterminer comment les auteurs des stratégies de changement d'échelle ont articulé leurs préférences à cette histoire.

Un détour par l'herméneutique de Paul Ricoeur permet d'évaluer jusqu'à quel point un usage purement instrumental du discours est possible et, par symétrie, dans quelle mesure l'acteur est contraint par la structure du récit de politique publique auquel il tente de s'accrocher. Dans *Temps et récit*, Paul Ricoeur définit le récit comme une « médiation entre des événements ou des incidents individuels et une histoire prise comme un tout »³⁰. S'inspirant de la théorie aristotélicienne du *Muthos*, Ricoeur montre que le récit s'interprète en première analyse comme un « agencement de faits », c'est-à-dire comme la création d'un ordre, d'une totalité, là où ne préexiste qu'une suite d'événements accidentels : les épisodes s'enchaînent de manière vraisemblable ; les personnages trouvent place dans l'intrigue ; l'histoire est intelligible et peut « s'embrasser d'une seule vue » (81). Cette conception de la notion de récit qui insiste sur l'idée d'agencement, de synthèse ou d'association, ne laisse guère de place aux innovations narratives. Mais Ricoeur ajoute plus loin, toujours par analogie avec le *Muthos* d'Aristote, que « la théorie aristotélicienne ne met pas l'accent sur la seule concordance mais, de façon très subtile, sur le jeu de la discordance à l'intérieur de la concordance » (79). Sans le surgissement contrôlé de l'émotion, du hasard ou des revers de fortune, aucune histoire ne serait digne d'être racontée : « les épisodes, contrôlés par l'intrigue, sont ce qui donne de l'ampleur à l'œuvre et par là même une étendue » (87). La nature profonde du fait narratif réside alors moins dans la « synthèse de l'hétérogène » que dans cette tension entre concordance et discordance. L'affirmation de Radaelli d'après laquelle les récits sont à la fois des ressources pour les entrepreneurs politiques et des structures dans lesquelles leurs actions sont imbriquées prend alors tout son sens : les auteurs stratèges peuvent introduire de nouvelles discordances (de nouveaux épisodes) à condition que celles-ci ne brisent pas la structure du récit.

Il reste à déterminer comment on juge du respect de cette règle du « jeu de la discordance à l'intérieur de la concordance ». Pour Ricoeur, la réponse ne réside pas fondamentalement dans les règles de la composition. Une histoire racontée doit certes respecter quelques exigences formelles : elle doit être « complète », c'est-à-dire avoir « un commencement, un milieu et une fin » (80) ; elle doit avoir une « étendue appropriée » afin de pouvoir être « embrassée d'une seule vue » (81) ; l'agencement des faits doit enfin apparaître logique ou vraisemblable³¹. Mais toutes ces normes sont trop lâches pour constituer une contrainte véritable. Dans les trois cas observés ici, nos acteurs stratèges n'ont pas eu de mal à intégrer leurs préférences à la structure du récit³².

Les trois acteurs ont composé de manière différente avec cette règle de la « discordance à l'intérieur de la concordance ». Rappelons que les ministères de la jeunesse ont encouragé la création de cette arène supranationale franco-allemande car ils ont estimé qu'elle renforcerait leur position face à leurs concurrents institutionnels. Dans ce cas de changement d'arène au sens strict, c'est à dire de basculement d'un espace d'interaction à un autre, le récit de la réconciliation franco-allemande était relativement indifférent. Dans la mesure où l'enjeu était purement institutionnel, n'importe quel récit légitimant un nouveau dispositif supranational aurait pu convenir. Les ministères de la jeunesse n'ont donc pas cherché à amender l'intrigue mise en scène au niveau de la grande politique.

³⁰ Ricoeur Paul, *Temps et récit. I/ L'intrigue et le récit historique*. Paris, Gallimard, 1983, p.

³¹ Sur les contraintes logiques qui structurent la composition narrative, voir Claude Brémont : Brémont Claude. "Logique du récit". Brémont Claude. Paris, Seuil. 1973, pp 350.

³² Brémont Claude. "La logique des possibles narratifs", *L'analyse structurale des récits*. Paris, Seuil. VIII, 1981, pp 66-82.

Le problème était différent pour les acteurs qui entendaient encourager l'enseignement du français en Allemagne. Leur politique n'étant pas purement institutionnelle, ils ont dû faire adopter par le nouvel Office un certain nombre de normes qui servaient leurs intérêts politiques. Ils ont ainsi obtenu que l'OFAJ proscrive l'usage de l'anglais ou encore qu'il encourage la préparation linguistique des rencontres. La légitimation de ces principes d'action s'est faite par leur intégration à la structure cognitive et normative afférente à l'échelle : le grand récit de la réconciliation franco-allemande. La greffe s'est faite par l'adjonction de l'idée d'après laquelle il est nécessaire de savoir la langue de l'autre si l'on veut pouvoir le comprendre. Cette matrice cognitive fut immédiatement martelée par le nouvel Office : la langue étant le vecteur de la culture, la compétence linguistique est un préalable nécessaire à la compréhension. Dans un premier temps, le coup de force qui consiste à transformer un intérêt domestique en intérêt franco-allemand a donc pu sembler gratuit.

Le coût du changement d'échelle n'est apparu qu'à partir du moment où le nouvel aphorisme « pas de compréhension interculturelle sans compétence linguistique » fut contesté. A partir des années 1970 et 1980, une communauté épistémique³³ de chercheurs en sciences sociales a en effet remis en question la prophétie de l'équivalence entre apprentissage interculturel et apprentissage linguistique. Des recherches menées à l'OFAJ à cette époque ont mis en évidence que le lien entre ces deux activités est plus complexe qu'on ne le pense : En fonction des dynamiques propres de la rencontre, les langues peuvent fonctionner « *comme des obstacles à la communication interculturelle plutôt que comme des moyens de l'établir* »³⁴. De cette « complexité de l'interculturel »³⁵ il découle que des individus parfaitement bilingues reproduisent les préjugés les plus grossiers alors que des monolingues font signe d'une « rage de la compréhension »³⁶. Ou pour le dire autrement : « *ce n'est pas parce que les personnes parlent l'autre langue qu'ils peuvent supporter l'autre façon d'agir* » (entretien avec un chercheur, avril 2004). Cette contestation n'a pas abouti à la déconstruction totale de la maxime sur laquelle nos acteurs-stratèges maillaient leur intérêt domestique : elle a cependant contribué à brouiller le message.

Plus complexe fut le cas de l'intégration de l'objectif du contrôle idéologique des mouvements de jeunesse au récit de la réconciliation. Dans le contexte de la Guerre Froide, une partie de la propagande communiste consistait à présenter le régime Est-Allemand comme un Etat-nation victorieux du national-socialisme. La République Fédérale d'Allemagne était dépeinte, par opposition, comme le lieu de refuge des anciens nazis et comme l'héritière à la fois juridique et idéologique du Troisième Reich. Cette représentation de l'histoire était enseignée aux jeunes à l'école et relayée au dehors par la visite de mémoriaux de la lutte antifascistes et d'anciens camps de concentration. Ne pouvant rivaliser avec la RDA sur le terrain de la récupération idéologique d'un passé glorieux, la RFA s'efforçait d'incarner le renouveau démocratique de l'Allemagne. Dans le domaine des échanges de jeunes, cette stratégie se matérialisait par la diffusion d'une image vitrine qui laissait peu de place à la rétrospection. L'OFAJ a par conséquent développé pendant des décennies une pédagogie des échanges qui proscrivait toute référence au passé : « *Entre*

³³ Haas Peter M, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination." *International Organization*. Vol. 46, N° 1, Winter 1992., 1992, pp 1-35.

³⁴ Ladmiral Jean-René. "La communication interculturelle: une affaire franco-allemande?" *Ethnosociologie des échanges interculturels*. Dibia Pascal and Wulf Christoph. Paris, Anthropos. 1998, pp 45-64.

³⁵ Demorgon Jacques, *Complexité des cultures et de l'interculturel : contre les pensées uniques*. Paris, Anthropos, 2004, 336 p.

³⁶ Wulf Christoph. "L'Autre. Perspective pour une formation à l'interculturalité", *Ethnosociologie des échanges interculturels*. Dibia Pascal and Wulf Christoph. Paris, Anthoropos. 1998, pp 11-24.

jeunes, on n'en parlait peu parce qu'il y avait cette idéologie ambiante qui disait qu'il ne fallait pas en parler »³⁷.

Cette orientation anhistorique contrastait fortement avec le travail de mémoire inscrit dans le récit officiel de la réconciliation³⁸. Afin de ne pas briser la concordance de l'intrigue, l'Office a mis en avant un autre aphorisme d'après lequel l'histoire n'intéresserait pas les jeunes :

- « *Ce ne sont pas l'héritage historique ou la politique qui intéressent les jeunes gens, mais plutôt les obstacles concrets qui s'opposent à l'épanouissement de leur personnalité* »³⁹
- « *Il ne viendrait plus à l'idée d'aucun jeune, aujourd'hui, de rechercher le contact avec des jeunes d'un pays voisin pour discuter de l'héritage malheureux laissé par des guerres qu'ils situent dans un passé déjà lointain. Ils préfèrent de beaucoup échanger leurs opinions au sujet de difficultés communes, afin d'y trouver des solutions viables dans l'un et l'autre pays.* »⁴⁰.

Comme dans le cas de l'apprentissage linguistique, ce nouvel épisode s'intégrait de manière vraisemblable au récit de la réconciliation, notamment car il entraînait en résonance avec le mythe régulièrement convoqué de l'internationale de la jeunesse⁴¹.

Mais comme dans le cas décrit précédemment, le coup de force symbolique n'a tenu que jusqu'au jour où le récit est apparu trop dissonant par rapport à la réalité. Le mythe de l'internationale de la jeunesse prévoyait notamment la disparition rapide des préjugés hérités de l'histoire. Les praticiens des rencontres ont rapidement dû se rendre à l'évidence : non seulement les préjugés ne disparaissaient pas, mais les conflits liés aux représentations divergentes des événements historiques se multipliaient. L'OFAJ a rapidement lancé des études pour comprendre ces anomalies⁴². Afin de gérer la présence inévitable du passé dans les rencontres, il a élaboré une théorie des échanges interculturels qui prenait le contre-pied de l'approche anhistorique adoptée en 1963⁴³. Dans ce contexte, la volonté du gouvernement allemand de contrecarrer l'instrumentalisation du passé par les communistes a dû inventer de nouvelles voies.

On constate donc au travers de ces trois exemples que toutes les stratégies de changement d'arène ne conduisent pas à composer avec les logiques de sens. Lorsque ce fut le cas, les acteurs ont mobilisé des matrices cognitives consensuelles pour légitimer l'inscription de leurs préférences au récit de la réconciliation. La souplesse des règles de composition narrative constituait alors une ressource. Mais le compromis narratif trouvé fut à chaque fois remis en cause après quelques années quand les épisodes « enclavés »⁴⁴ sont apparus trop décalés par rapport à la réalité.

³⁷ Entretien avec un agent de l'OFAJ qui a participé à diverses rencontres dans les années 1960, Paris, 26.5.02

³⁸ Rosoux. Op cit.

³⁹ KEPPEL Hans - « L'information objective est primordiale. L'Office franco-allemand en quête de voies nouvelles » - In: *Der Frankfurter Rundschau*, 18.5.71

⁴⁰ Josef Winkelheide, directeur de la Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit, In : *Documents, revue des questions allemandes*, 1974, n°4, p157

⁴¹ « Deux pays, une jeunesse », tel est le titre d'un court-métrage produit par l'Office franco-allemand pour la jeunesse en 1978.

⁴² Bourdet Yvon, *Préjugés français et préjugés allemands*. Paris, OFAJ, 1966, p. 90.

⁴³ Demorgon Jacques, *L'histoire interculturelle des sociétés*. Paris, Anthropos, 1998, 312 p.

⁴⁴ L'expression est tirée de l'ouvrage de Claude Brémont cité précédemment. Elle nous semble particulièrement heureuse dans la mesure où la notion d'enclave renvoie ici, comme en géologie, à l'idée d'intégration d'un fragment dans un corps étranger.

En conclusion, la création en 1963 de l'Office franco-allemand pour la jeunesse posait la question de l'articulation de ce programme d'action publique avec les politiques nationales et européennes de jeunesse. Nous avons constaté dans une première partie que des stratégies de basculement de l'arène nationale vers le franco-allemand ont bien présidé à sa création : confrontés à des points de veto institutionnels au niveau domestique, divers acteurs ont vu dans ce programme un moyen de promouvoir leur intérêt à un nouvel échelon. Cette approche centrée exclusivement sur la rationalité instrumentale et les institutions n'éclairait cependant qu'une partie des phénomènes observés. Pour comprendre le rejet de l'hypothèse d'un Office « européen » pour la jeunesse, nous avons été amenés à complexifier le schéma en faisant intervenir un facteur trop souvent négligé : la contingence historique. Poursuivant cette entreprise de complexification du schéma d'analyse, nous avons constaté que ces stratégies doivent composer avec les logiques de sens afférentes à la nouvelle échelle. Les acteurs peuvent alors s'appuyer sur la plasticité du langage naturel et inscrire leurs objectifs politiques dans le récit de politique publique institué. Mais dans les cas observés ici, ils ont dû subir une épreuve de réalité aboutissant à la remise en cause partielle de leurs matrices.

Mathias Delori