



HAL
open science

La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. L'apport de l'analyse des politiques publiques

Mathias Delori

► **To cite this version:**

Mathias Delori. La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. L'apport de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 2007, 3, pp.409-428. halshs-00169441

HAL Id: halshs-00169441

<https://shs.hal.science/halshs-00169441v1>

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.

LA GENESE DE LA COOPERATION FRANCO- ALLEMANDE AU DEBUT DES ANNEES 1960 : L'APPORT DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES¹

Le 22 janvier 2003, les autorités françaises et allemandes célébraient de manière spectaculaire le quarantième anniversaire du traité de l'Elysée. Dans une tribune libre, le président Jacques Chirac proclamait que ce traité « *a scellé la réconciliation entre nos deux nations et posé les fondements d'une paix durable sur le continent* »². Tout le monde s'accorde aujourd'hui pour affirmer que le traité de l'Elysée et les quelques années qui ont précédé sa signature ont constitué une étape importante dans l'histoire des deux pays. Le grand tournant vers la coopération avait certes été pris une bonne décennie auparavant dans le cadre de la construction européenne. Mais le traité du 22 janvier 1963 présente plusieurs caractéristiques fondatrices. Il a tout d'abord institué le principe de rencontres régulières entre les responsables politiques et administratifs dans les domaines qu'il prétendait réguler : les affaires étrangères, la défense et la culture (éducation et la jeunesse). Il a ensuite jeté les bases de quelques programmes de coopération : si la seule institution immédiatement issue de ce texte est l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)³, on s'est appuyé sur les mécanismes juridiques du traité pour relancer la coopération en matière de Défense à la fin

¹ Merci à Anne-Cécile Douillet, Franck Petiteville, Andy Smith, , Yves Surel, et Philippe Zittoun pour leur relecture d'une version antérieure de ce texte.

² Tribune libre de Jacques Chirac, Président de la République française, parue le 22 janvier 2003 dans les quotidiens *Berliner Zeitung* et *Libération*.

³ Un organisme destiné à promouvoir les échanges de masse entre les jeunes des deux pays. L'OFAJ fut formellement créé en juillet 1963.

des années 1980. C'est enfin et surtout cet accord et sa genèse qui ont donné naissance à ce que Helen Wallace appelle le « partenariat privilégié franco-allemand », cette relation bilatérale originale entourée de symboles qui obligent à toujours aller de l'avant : “*The symbols, structures and disciplines of the Treaty have provided a useful motor to generate cooperation, a shared sense of purpose and developing habits in both governments to keep the relationship productive*”⁴. C'est un lieu commun de dire que le « couple » franco-allemand est le moteur de l'Europe ; il est moins trivial d'affirmer que ce « couple » est né en 1963⁵.

A priori, la genèse de cette relation spéciale ne fait pas partie des objets où la prise de parole de l'analyse des politiques publiques est des plus évidentes. La littérature existante inspirée par la tradition de l'histoire diplomatique a en effet amplement mis en évidence l'intérêt d'une grille de lecture centrée sur la compréhension des enjeux stratégiques par les deux principaux acteurs de la diplomatie française et allemande : de Gaulle et Adenauer. De manière plutôt convaincante, nombre de publications ont pris à leur compte l'histoire de l'amitié personnelle entre les deux hommes tout en dressant une toile de fond d'inspiration réaliste particulièrement attentive à l'évolution contextuelle et aux enjeux de puissance. Le choix de ce cas d'étude présente donc à la fois une difficulté – que peut-on dire de plus que nos collègues internationalistes ? – et une vertu pédagogique : exposer l'apport de l'analyse des politiques publiques sur un sujet a priori très éloigné de ses terrains traditionnels. La thèse n'est évidemment pas que l'analyse des politiques publiques peut révolutionner l'historiographie très documentée de cet épisode. Le chercheur est en effet limité dans ses ambitions par le fait que les sources disponibles, les archives essentiellement, ne diffèrent pas de celles des historiens. Mais l'argumentation entend aussi mettre en évidence qu'une telle lecture ne se contenterait pas d'apporter son lot de concepts à une histoire écrite depuis des années. La démarche sociologique, analytique et déconstructive qui caractérise l'analyse des politiques publiques⁶ peut être menée dans deux directions. Horizontale tout d'abord : la tradition de l'analyse de la politique étrangère inspirée notamment des travaux de Graham

⁴ Wallace Helen. "The Conduct of Bilateral Relationships by Governments", *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France, Germany*. Adlershot, Gower Publishing Company. 1986, pp 137-155.

⁵ Ménudier Henri, *Le couple franco-allemand en Europe*. Asnières, Institut d'allemand d'Asnières, 1993, 360 p.

⁶ Franck Petiteville et Andy Smith ont raison de souligner dans l'introduction de ce dossier que l'analyse des politiques publiques n'a pas le monopole de cette démarche sociologique. La sociologie des relations internationales est une tradition solidement ancrée en France grâce notamment aux travaux de Raymond Aron, Marcel Merle, Bertrand Badie, Marie-Claude Smouts, Samy Cohen, Marie-Christine Kessler, Guillaume Devin, Didier Bigo, Pascal Vennesson, Frédéric Charillon. Une des hypothèses de ce dossier est précisément que la richesse de cette tradition rend probable une convergence entre les deux sciences de l'action publique.

Allison⁷ invite à ouvrir la boîte noire de l'Etat et à étudier en détail les interactions stratégiques entre les acteurs qui construisent la politique étrangère. Verticale ensuite : la prise en compte de la longue durée, en amont comme en aval du moment de la décision, replace cette dernière dans un récit plus englobant⁸.

LE RECIT DE L'HISTOIRE DIPLOMATIQUE

Les travaux sur la genèse de la coopération franco-allemande se sont jusqu'à présent essentiellement intéressés au rôle personnel de C. de Gaulle et K. Adenauer et à leur adaptation stratégique à un contexte mouvant. Nous discuterons plus loin le réductionnisme de cette approche ; force est de constater dans un premier temps qu'elle offre un récit convaincant du rapprochement franco-allemand.

LA FOCALISE SUR LE ROLE PERSONNEL DU GENERAL DE GAULLE ET DU CHANCELIER ADENAUER

*De Gaulle, Adenauer et la genèse du traité de l'Elysée du 22 janvier 1963*⁹, *Adenauer, de Gaulle et le traité de l'Elysée selon Alain Peyrefitte*¹⁰, *Adenauer et la coopération*

⁷ Allison Graham Tillet, *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. Boston, Little, Brown and C, 1971, 416 p. Pour une synthèse récente sur ce paradigme, voir : Carlsnaes Walter. "Foreign Policy", In: *Handbook of International Relations*. (Carlsnaes Walter, Risse Thomas and Simmons Beth A.), London, Sage Publications. 2002, pp 331-350. Pour une analyse de la politique étrangère américaine qui s'inscrit bien dans la filiation de la *Foreign Policy Analysis*, voir Charles-Philippe David, Louis Balthazar, Justin Vaïsse, *La politique étrangère des Etats-Unis. Fondements, acteurs, formulations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003. Parmi les principaux auteurs français qui se sont intéressés à cette approche, on peut citer Samy Cohen, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Paris, Hachette, 1986 et, du même auteur, *La défaite des généraux : le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, 1994. Voir aussi Marie-Christine Kessler, « La politique étrangère comme politique publique » dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère, nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 167-192.

⁸ L'argumentation s'inspire d'une recherche de thèse de doctorat sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse. La thèse a débuté en octobre 2002 sous la direction d'Yves Surel.

⁹ 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.

¹⁰ Ménudier Henri. "Adenauer, de Gaulle et le traité de l'Elysée selon Alain Peyrefitte", *Le traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes. 1945-1963-2003*. Defrance Corine and Pfeil Ulrich. Paris, CNRS éditions. 2005, pp 73-87.

*stratégique franco-allemande (1956-1963)*¹¹, *Adenauer et la France. Les relations franco-allemandes 1958-1969*¹² : l'intitulé de ces quelques contributions illustre l'intérêt de toute une génération de chercheurs pour le rôle personnel joué par de Gaulle et Adenauer dans la genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. Cette focale, quasi exclusive dans un premier temps, s'est ensuite élargie à l'entourage des deux chefs d'Etats, en particulier du côté allemand. Les interactions entre le chancelier et ses opposants en matière de politique étrangère ont par exemple récemment fait l'objet d'une attention éclairante¹³.

Cette insistance sur les motivations des deux hommes a permis de mettre en évidence leur implication dans le dossier franco-allemand. L'intérêt du général pour la politique allemande de la France apparaît pour commencer incontestable : la multiplication des rencontres au sommet à partir de septembre 1958 (invitation d'Adenauer à Colombey-les-Deux-Eglises) coïncide indéniablement avec son retour au pouvoir. De même, le soin apporté à la préparation de son voyage triomphal en Allemagne en septembre 1962 témoigne sans équivoque de l'investissement du général dans cette histoire¹⁴. Dans ses *Mémoires*, le vieux chancelier présente lui aussi la réconciliation franco-allemande comme l'œuvre politique dont il est le plus fier¹⁵.

Cette focale sur les deux chefs d'Etat et de gouvernement se fonde également sur quelques considérations historiques objectives. Elle est tout d'abord pertinente au regard de la présidentialisation de la politique étrangère française¹⁶ : la constitution de la V^e République a considérablement modifié l'équilibre entre les lieux d'impulsion de cette politique. Le début des années 1960 est ainsi marqué par la marginalisation forcée de Matignon et du Quai d'Orsay sur l'arène diplomatique. Or la politique de coopération avec l'Allemagne allait offrir un terrain privilégié pour la concrétisation de ces dynamiques. Le diagnostic est sans doute plus nuancé du côté allemand : Adenauer ne disposait pas des mêmes ressources

¹¹ Soutou Georges Henri. "Adenauer et la coopération stratégique franco-allemande (1956-1963)", *La République fédérale d'Allemagne et la construction de l'Europe (1949-1963)*. Paris, Ed. du Temps. 1999, pp 245-274.

¹² Schwarz Hans Peter, *Adenauer und Frankreich : Die deutschfranzösischen Beziehungen 1958-1969*. Bonn, Bouvier, 1985, 125 p.

¹³ On trouvera une synthèse magistrale de l'histoire des relations franco-allemandes de 1945 à 1963 dans le récent ouvrage d'Ulrich Lappenküper. Lappenküper Ulrich, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963*. München, Oldenbourg, 2001, 1991p.

¹⁴ Ziebura Gilbert, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*. Pfullingen, G. Neske, 1970, 200p.

¹⁵ Adenauer Konrad, *Erinnerungen 1959-1963. Fragmente*. Stuttgart, Dt. Verl.-Anst, 1983, 375 p.

¹⁶ Cohen Samy, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Paris, Hachette, 271p.

constitutionnelles que l'hôte de l'Élysée ; il était par ailleurs affaibli par l'âge et son départ annoncé de la scène politique. Il a toutefois incontestablement bénéficié du leadership de la diplomatie allemande au cours de l'épisode historique en question : à l'exception du chancelier et de son entourage, peu d'acteurs de la politique étrangère allemande étaient favorables à un rapprochement aussi volontariste avec la France. Le ministre des Affaires étrangères Gerhard Schröder¹⁷ ne dissimulait pas qu'il se trouvait à l'étroit dans cette coopération bilatérale. Le débat de ratification au Parlement en avril 1963 allait d'ailleurs prouver de manière éclatante que la majorité des députés se retrouvaient dans ses thèses : le traité ne fut ratifié qu'au prix de l'adjonction d'un préambule qui énonçait la primauté de la construction européenne et de l'alliance avec les États-Unis. De Gaulle et Adenauer ont donc bien joué un rôle considérable dans la genèse du traité de l'Élysée.

UNE GRILLE D'ANALYSE D'INSPIRATION REALISTE

En ce qui concerne les facteurs explicatifs du rapprochement franco-allemand, une même toile de fond réaliste, au sens de la théorie réaliste des relations internationales¹⁸, structure la plupart des études. Ce soubassement théorique est rarement explicité mais une revue de la littérature révèle que les enjeux mis en intrigue renvoient aux concepts westphaliens de sécurité et de puissance.

Les recherches sur cette période ont pour commencer largement mis en évidence l'importance de l'enjeu de sécurité dans la compréhension par Adenauer de l'intérêt national. Le chancelier voyait dans cet accord avec la France une alliance stratégique contre la menace soviétique. Le contexte de la guerre froide, matérialisé par la crise de Berlin (construction du mur le 13 août 1961) et celle des fusées de Cuba (octobre 1962), ne pouvait qu'inciter Bonn à placer la question de la sécurité nationale au sommet de l'agenda politique. Si un consensus existait quant à la nature du problème, le gouvernement était en revanche divisé entre une option atlantiste, qui privilégiait l'alliance traditionnelle avec les États-Unis, et l'hypothèse d'un renforcement de la coopération militaire avec la France. Le choix de cette deuxième option est clairement imputable au volontarisme du chancelier. Deux éléments ont semble-t-il joué un rôle dans la maturation de sa position : le soutien répété du général de Gaulle dans la

¹⁷ Le Gerhard Schröder (1910-1989) dont il est question ici fut ministre des affaires étrangères CDU de 1961 à 1966. Il n'a aucun lien de parenté avec son homonyme social-démocrate et ancien chancelier de la République fédérale.

¹⁸ Pour un premier aperçu de la théorie réaliste, voir Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 111-142

crise de Berlin (énoncé pour la première fois le 4 mars 1959)¹⁹ et les hésitations de l'administration américaine dans le domaine de la stratégie militaire²⁰. Sur ce dernier point, la crise de Cuba avait tout d'abord fait craindre à Adenauer que Berlin ne puisse servir de monnaie d'échange au retrait des fusées soviétiques. S'il n'en a rien été, la mise en place d'une ligne de communication directe entre Washington et Moscou au lendemain de la crise n'a pas rassuré le chancelier. Enfin, l'annonce de l'adoption de la doctrine nucléaire de la riposte graduée²¹ et l'inclination de Washington pour un armement conventionnel de la RFA laissaient craindre que les Etats-Unis pourraient se résoudre à sacrifier le territoire allemand en cas de conflit avec l'Union soviétique. On a donc de bonnes raisons de penser que pour la chancellerie, le rapprochement avec Paris devait permettre de maintenir la pression sur Washington dans un contexte de turbulences et d'incertitudes.

La pertinence de cette grille de lecture réaliste se vérifie également pour la France. La diplomatie du début des années 1960 s'inspirait très largement du projet gaullien d'hégémonie de la France en Europe. Cette ambition était servie par une conjoncture favorable : la France venait presque simultanément de se libérer du fardeau de la question algérienne et d'entrer dans le club fermé des puissances nucléaires. Cette politique de la puissance explique effectivement de nombreuses prises de position du général à l'époque comme par exemple son refus, réitéré le 14 mai 1963, de l'entrée du Royaume Uni dans la Communauté européenne ou encore sa proposition d'un directoire à trois à la tête de l'OTAN. Jacques Bariéty a bien montré combien cette analyse centrée sur les ambitions hégémoniques de la France explique la marche vers le traité de l'Elysée²² : De Gaulle entendait prioritairement construire une Europe à six sous domination française. Après le rejet du plan Fouchet, il est apparu qu'il serait possible de concrétiser avec l'Allemagne le projet que l'Italie et le Bénélux venaient de décliner²³. Les protocoles diplomatiques témoignent d'ailleurs du fait que ce plan B d'une union politique à deux avait été évoqué par de Gaulle et Adenauer à Rhöndorf le 20 mai 1961.

Cette focale sur la compréhension par de Gaulle et Adenauer des enjeux de puissance

¹⁹ Ziebur, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten.* op cit.

²⁰ Soutou. "Adenauer et la coopération stratégique franco-allemande (1956-1963)". op cit.

²¹ Annonce faite par le Secrétaire américain à la Défense, Robert S. McNamara, le 4 mai 1962.

²² Bariéty Jacques, "Du plan Fouchet au traité franco-allemand de janvier 1963 : Colloque organisé par le Centre d'Etudes Germaniques de Strasbourg les 26 et 27 septembre 1996." *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande.* 29-2, 1997, pp 159-362.

²³ Soutou Georges Henri, "Le général de Gaulle et le plan Fouchet d'Union politique européenne: un projet stratégique." *Ibid.* 2, pp 211-220.

offre donc un récit cohérent de la marche vers le traité de l'Elysée. Elle a permis d'établir plusieurs thèses fondamentales comme par exemple celle du malentendu initial qui énonce que les motivations fondamentales des deux hommes étaient « diamétralement opposées »²⁴ : Adenauer entendait sceller une alliance militaire avec la France pour parer à la menace soviétique ; de Gaulle projetait pour sa part de réaliser le Plan Fouchet à deux, c'est-à-dire de prendre appui sur la RFA pour assurer le leadership de la France en Europe. Le regard décentré de l'analyse des politiques publiques permet toutefois de pointer quelques impensés de ce paradigme. Nous commencerons la déconstruction de l'objet d'étude par l'examen des interactions à l'intérieur de chaque sous-système lors de la prise de décision.

L'OUVERTURE DE LA BOITE NOIRE DE L'ETAT

Un constat préalable incite à mettre en doute la pertinence de cette focale quasi exclusive sur les deux dirigeants : la faible distance entre le récit de l'histoire diplomatique et celui des acteurs. Avant l'ouverture récente des archives²⁵, la parole sur la genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960 fut en effet partiellement monopolisée par ces derniers, qu'ils fussent dirigeants ou diplomates. Un grand nombre de travaux se sont ainsi très largement inspirés de la lecture des *Mémoires* des deux hommes d'Etat²⁶ et de celle des témoignages de personnes de leur entourage²⁷. Nombre d'auteurs ont ainsi intégré à leurs thèses le récit mythifié sur l'amitié présumée entre de Gaulle et Adenauer²⁸ ; d'autres ont pris leurs distances par rapport à ces images²⁹ mais, d'une manière générale, la question de savoir si d'autres individus ou d'autres groupes ont participé aux interactions n'a guère été posée. L'analyse des politiques publiques est a priori bien armée pour mettre en évidence la complexité des jeux d'acteurs à l'origine des décisions politiques.

²⁴ Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten.* op cit.

²⁵ Lappenküper Ulrich, "Neue Quellen und Forschungen zu den deutsch-französischen Beziehungen zwischen "Erbfeindschaft" und "Entente élémentaire" (1944-1963) und ihren internationalen Rahmenbedingungen." *Francia (Sigmaringen) / Hrsg. vom Deutschen Historischen Institut Paris.* 24/3, 1998, pp 133-152.

²⁶ Gaulle Charles de, *Mémoires d'espoir, tome I : Le Renouveau 1958-1962, tome II : L'Effort.* Paris, Plon, 1970, 315 et 223 p; Adenauer, *Erinnerungen 1959-1963. Fragmente.* op cit.

²⁷ Maillard Pierre. "La politique du général de Gaulle à l'égard de l'Allemagne (1945-1969). Continuité et discontinuité." *Von der Besatzungszeit zur deutsch-französischen Kooperation.* Jurt Joseph. Freiburg, Rombach. 1993, pp 50-60; Kusterer Hermann, *Der Kanzler und der General.* Stuttgart, Neske, 1995, 490 p.

²⁸ Bariéty Jacques, "Les entretiens de Gaulle-Adenauer de juillet 1960 à Rambouillet. Prélude au plan Fouchet et au traité de l'Elysée." *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande.* 2, 1997, pp 167-175.

²⁹ Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten.* op cit.

Le paradigme de la *Foreign Policy Analysis* dynamisé par l'ouvrage fondateur de Graham Allison³⁰ fournit un premier éclairage. Cette grille de lecture centrée sur les entités bureaucratiques et les structures de jeu dans lesquelles elles sont insérées a été implicitement mobilisée par divers travaux portant sur la genèse des chapitres culturels du traité de l'Elysée. On ne dispose pas d'études aussi détaillées en ce qui concerne les questions de défense et de sécurité ; une piste de recherche peut toutefois être esquissée.

LE ROLE DES ENTITES BUREAUCRATIQUES DANS LA GENESE DES CHAPITRES CULTURELS DU TRAITE DE L'ELYSEE

La genèse des chapitres culturels du traité de l'Elysée a fait l'objet de nouvelles recherches ces dernières années. L'intérêt croissant pour ce domaine de la coopération franco-allemande se justifie au regard de la place de ces chapitres dans l'économie générale du texte : contrairement à la plupart des conventions internationales, le traité du 22 janvier 1963 place en effet protocolairement au même rang les questions sur l'éducation et la jeunesse (titre c/) et celles relatives aux Affaires étrangères (titre a/) ou à la Défense (titre b/). On sait par ailleurs que le seul programme concret immédiatement issu du traité, l'Office Franco Allemand pour la Jeunesse, émane de ces paragraphes. Les travaux en question s'inspirent explicitement³¹ ou implicitement³² du cadre conceptuel allisonien (au sens de Graham Allison) de l'analyse des politiques étrangères. Ils partent du principe que le sous-système des acteurs domestiques constitue une unité d'analyse aussi légitime que le système international. Ce décentrement leur permet d'apporter un éclairage complémentaire à celui de l'historiographie traditionnelle. Pour le reste, ils ne rompent pas véritablement avec le modèle de l'acteur rationnel implicitement valorisé par les historiens : les agents sont dotés de préférences fixes

³⁰ Allison, *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. op cit.

³¹ Delori Mathias, "L'Office Franco-allemand pour la Jeunesse. Une contribution au débat sur le poids des idées en politique." *Politique européenne*. 14, 2004, pp 193-202.

³² Plum Jacqueline, "Jugend und deutsch-französische Verständigung, Die Entstehung des Deutsch-Französischen Vertrages und die Gründung des Deutsch-Französischen Jugendwerkes." *FRANCIA, Forschungen zur Westeuropäischen Geschichte*. Band 26/3, 1999, pp 77-109; 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; Defrance Corine. "Pourquoi la culture n'est-elle pas l'objet du traité?" *Le traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes. 1945-1963-2003*. Defrance Corine and Pfeil Ulrich. Paris, CNRS Editions. 2005, pp 175-191.

et ils tentent de maximiser leur utilité dans un cadre institutionnel contraignant³³.

Cette grille de lecture permet notamment de comprendre le poids du système institutionnel allemand dans la reconfiguration de la stratégie d'un acteur français : la direction générale des affaires culturelles et techniques du ministère des affaires étrangères. Cette dernière avait pour objectif n°1 de promouvoir l'enseignement du français en Allemagne. Elle s'est efforcée pendant des décennies d'obtenir un accord contraignant dans ce domaine avec le gouvernement fédéral, tout en se heurtant constamment à un verrou institutionnel et politique : l'éducation est en République fédérale de la compétence des Länder, or ces derniers n'entendaient pas faire du français la première langue enseignée en RFA. Cette direction générale du Quai d'Orsay s'est ainsi ralliée au projet d'Office franco-allemand car elle a vu dans ce projet un levier pour promouvoir sa politique par d'autres moyens.

Cette approche éclaire le comportement d'autres acteurs intéressés par la création de l'OFAJ. Dans le contexte de la guerre froide, la politique allemande de jeunesse avait notamment pour objectif de contrôler l'idéologie des mouvements de jeunes³⁴. La volonté du gouvernement allemand d'intervenir dans ce champ d'action publique se heurtait cependant à la résistance d'associations marquées par le souvenir de l'instrumentalisation de la jeunesse par le régime nazi. Dans ce contexte, les structures supranationales d'échanges de jeunes pilotées par les gouvernements présentaient l'avantage de ne pas éveiller les soupçons d'instrumentalisation. Au début des années 1960, le gouvernement de la RDA lança une campagne de séduction en direction de la jeunesse occidentale. Cette offensive se matérialisa en France par la création en 1961 de l'association « échanges franco-allemands », une structure qui allait organiser la venue de nombreux groupes de jeunes Français en territoire Est-allemand. Le ministère fédéral de la jeunesse et le ministère chargé des questions panallemandes semblent alors avoir vu dans le projet d'Office franco-allemand un moyen d'anéantir les velléités du régime de Pankow : les quelques milliers de visas délivrés pour les rencontres de jeunes en RDA pèsent bien peu face aux échanges de masse subventionnés par l'Office franco-(ouest) allemand.

Ce regard porté sur les acteurs collectifs composant les sous-systèmes nationaux a

³³ On notera sur ce point l'influence du néo-institutionnalisme du choix rationnel, un courant théorique plus attentif qu'Allison au poids des contraintes institutionnelles mais qui s'inspire des mêmes postulats sur la rationalité stratégique des acteurs et leur participation aux jeux politiques. Cf. Hall Peter A. and Taylor Rosemary C. R., "Political Science and the three New Institutionalisms." *Political studies*. 44, 1996, pp 936-957.

³⁴ 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.

aussi permis de mettre en évidence le poids des concurrences entre les organisations bureaucratiques dans la formulation des chapitres culturels du traité de l'Élysée. On peut citer à ce propos une étude de Corinne Defrance dans laquelle l'auteur se demande pourquoi le traité franco-allemand parle de jeunesse et d'éducation plutôt que de « coopération culturelle » comme la plupart des autres conventions internationales³⁵. La question a son importance car la formulation choisie excluait de fait divers projets de coopération universitaire ou artistique élaborés lors de la préparation des plans Fouchet. La réponse de l'auteur est que l'éviction de ces questions « culturelles » au sens traditionnel a pour origine la volonté du Quai d'Orsay de ne pas voir le ministère de la culture récemment créé s'immiscer dans les questions internationales.

On pourrait ainsi multiplier les exemples qui prouvent que diverses entités bureaucratiques ont participé à l'élaboration des chapitres culturels du traité de l'Élysée. Une limite de ces travaux réside incontestablement dans le fait qu'ils se sont essentiellement intéressés aux acteurs de ce domaine de coopération bien précis. Il s'agit certainement d'un tropisme lié au fait que ce type de politique se rapproche fortement des objets traditionnels de l'analyse des politiques publiques. Ceci étant, rien n'interdit de penser que de futures études mettront en évidence le poids de ces jeux concurrentiels domestiques dans les domaines dits de « high politics » ou « hard security ». Les paragraphes qui suivent dessinent une piste de recherche.

LE « TWO LEVEL GAME » ET LA REEVALUATION DES RESSOURCES DE LA PARTIE ALLEMANDE

A la suite de Graham Allison, Robert Putman³⁶ a élaboré un modèle, le « Two Level Game »³⁷, dont les principales hypothèses incitent à réévaluer les ressources de la partie allemande dans le déroulement de la négociation.

Le « Two Level Game » part de l'idée que tout acteur d'une négociation internationale

³⁵ Defrance. "Pourquoi la culture n'est-elle pas l'objet du traité?" op cit.

³⁶ L'essentiel du Two Level Game était inscrit en germes dans le paradigme de Graham Allison. La citation suivante, tirée du livre d'Allison, résume par exemple très bien le modèle de Putnam: "The actions of one nation affect those of another to the degree that they result in advantages and disadvantages for players in the second nation. Thus players in one nation who aim to achieve some international objective must attempt to achieve outcomes in their intra-national game that add to the advantages of players in the second country who advocate an analogous objective" Allison, *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. op cit., p 178.

³⁷ Putman Robert D., "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level game." *International Organisation*. 42, 3, 1988, pp 427-460.

est engagé dans une structure de jeu à deux niveaux : celui de la négociation internationale à proprement parler d'une part et le niveau domestique (national) d'autre part : l'acteur de la négociation doit certes s'efforcer d'obtenir sur la scène internationale un accord (un traité par exemple) conforme à sa représentation de l'intérêt national, mais il doit aussi tenir compte de la nécessité de faire accepter cette convention au niveau domestique (le traité doit être ratifié). L'auteur propose d'appeler win-set l'ensemble des accords acceptables par une majorité au niveau national. Une condition nécessaire pour qu'il y ait accord est que les win-sets des deux négociateurs se chevauchent de telle sorte que l'étendue de ces panels d'accords contribue très largement à façonner l'issue des négociations. Putnam souligne toutefois de manière intéressante que l'amplitude de ces panels comporte à la fois une dimension objective et une dimension stratégique : Objective car elle dépend des institutions domestiques et de la conjoncture politique : la constitution prévoit-elle une ratification à la majorité absolue ou renforcée ? Le négociateur dispose-t-il d'une majorité solide ? Stratégique car on peut jouer sur son win-set apparent et sur celui de l'autre : on a ainsi typiquement intérêt à restreindre ses marges de manœuvre supposées et à tenter d'agrandir celles de l'autre³⁸.

On percevra facilement en quoi ce schéma apporte un éclairage complémentaire sur les négociations qui ont abouti au traité de l'Elysée. Il existait une asymétrie profonde entre le win-set du général de Gaulle et celui du chancelier Adenauer en 1963. Les institutions n'ont semble-t-il pas joué un rôle décisif dans cette affaire : la décision d'opter pour un traité appelant ratification fut en effet prise au dernier moment de telle sorte que les négociateurs n'ont pas eu à s'interroger, comme c'est le cas dans la plupart des applications du schéma de Putnam, sur les rapports de force au Parlement. Sur le plan politique en revanche, les situations personnelles des deux hommes se trouvaient absolument aux antipodes : alors que le général de Gaulle était tout juste libéré du fardeau diplomatique algérien et auréolé d'un nouveau succès politique lors du référendum sur l'élection au suffrage universel direct du président de la république (28 octobre 1962), le chancelier Adenauer devait pour sa part faire face à une opposition croissante qui allait le conduire à annoncer son départ pour la fin de l'année 1963. Sur la question de la politique à l'égard du pays voisin, de Gaulle n'avait pas à craindre de véritable opposition : les socialistes et les centristes ne pouvaient pas s'opposer fondamentalement à un projet de coopération qui s'inscrivait dans la continuité des politiques qu'ils avaient menées sous la IV^e République. Après le ralliement des gaullistes au principe

³⁸ Cette réflexion amène Putman à une conclusion contre-intuitive : un acteur qui est difficilement en mesure de faire accepter ses choix sur l'arène domestique, c'est-à-dire disposant d'un win-set étroit, peut faire preuve de davantage de fermeté au niveau international et obtenir par conséquent plus de concessions.

du rapprochement franco-allemand, il ne restait finalement guère que les communistes pour faire entendre des voix discordantes. Du côté allemand en revanche, l'adoption par le Parlement du fameux préambule interprétatif a montré que le camp atlantiste n'avait pas désarmé et qu'il était même majoritaire dans les deux chambres. En d'autres termes, le président français avait les coudées franches alors que le chancelier allemand se devait de rendre très précisément des comptes sur l'arène domestique.

Le schéma de Putnam incite à contredire, ou du moins à nuancer très fortement, une interprétation assez courante d'après laquelle le vieux chancelier, affaibli politiquement, se serait pour ainsi dire laissé entraîner au détriment des intérêts nationaux allemands dans le projet gaullien d'Europe française. Pour Gilbert Ziebura en particulier, Adenauer aurait fait preuve de naïveté face au stratège français : « *Er nahm seine Wünsche für Realitäten* » (« Il a pris ses espoirs pour des réalités »)³⁹. Si l'on applique le schéma de Putnam, on aboutit plutôt à la conclusion qu'Adenauer disposait d'une ressource essentielle par rapport à de Gaulle : la faible extension de son panel d'accords acceptables. Du fait de ses faiblesses au niveau domestique, il avait plus de chances de parvenir à un accord conforme à ses préférences que son homologue français.

A-t-il su jouer cette carte comme il le fallait ? Si le vote par le Bundestag du préambule interprétatif a prouvé qu'Adenauer a mal évalué sa capacité à imposer ses engagements internationaux sur la scène domestique, le contenu du traité apparaît cependant très proche des préférences du chancelier. Premièrement, ce texte comportait une dimension symbolique importante comme en témoigne la déclaration commune qui lui fut annexée. Cette dimension spectaculaire correspondait au style grandiloquent du général de Gaulle et probablement à son désir sincère de marquer dans le marbre et dans les consciences le renouveau des relations entre les deux pays. Mais la symbolique de la réconciliation satisfaisait surtout les options fondamentales du chancelier : elle permettait de médiatiser l'affirmation du renouveau démocratique de l'Allemagne (fédérale) ainsi que son ancrage à l'ouest. Cette remarque vaut également pour le volet programmatique du traité : de Gaulle entendait lier la RFA à sa politique étrangère ; Adenauer espérait pour sa part bâtir une alliance stratégique avec la France en cas de désengagement américain. L'absence de dispositif de caractère contraignant dans le traité nous laisse entendre que celui-ci penchait, une fois encore, plutôt du côté de l'intérêt national allemand tel que le chancelier se le représentait. Il ne s'agit là que d'une piste de réflexion, mais cette approche de type

³⁹ Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten.* op cit.

stratégique attentive aux déterminants domestiques des politiques internationales conduit à réévaluer la touche allemande dans l'issue des négociations.

La tradition allisonienne de la *Foreign Policy Analysis*⁴⁰ contribue donc à élargir notre représentation de la genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. Elle incite à ouvrir la boîte noire de l'Etat pour découvrir le rôle discret de quelques entités bureaucratiques. Elle invite également à rechercher et à découvrir les jeux politiques concurrentiels qui façonnent les comportements stratégiques. Cet éclairage n'est pas le seul apport de l'analyse des politiques publiques.

DE LA FORMULATION DE LA POLITIQUE A SA MISE EN ŒUVRE : LE POIDS DES IDEES ET DES INSTITUTIONS

L'approche allisonienne a permis de déplacer le regard vers les déterminants domestiques des politiques étrangères. L'analyse des politiques publiques modernes conserve cette unité d'analyse et élargit la réflexion en amont et en aval de la décision politique. En se posant la question de la construction sociale du problème et celle de sa mise en œuvre, elle introduit des facteurs explicatifs relativement négligés par les autres modèles : les idées d'une part, processus d'institutionnalisation d'autre part.

L'APPROCHE COGNITIVE DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES OU LES IDEES COMME SOURCE DE POUVOIR

Prendre en compte la longue durée conduit tout d'abord à analyser la phase de construction sociale du problème. En analyse des politiques publiques, ce programme de recherche a été pris en charge par l'approche dite « cognitive »⁴¹. Sa valeur ajoutée par rapport à une étude constructiviste de type « relations internationales » n'est a priori pas

⁴⁰ A laquelle nous rattachons Putnam, cf note n°36.

⁴¹ Nous nous référons en particulier aux cadres conceptuels de « l'Advocacy Coalition » de P. Sabatier et Jenkins-Smith, des « paradigmes » (P. Hall) et du « référentiel » (B. Jobert et P. Muller). Jobert Bruno and Muller Pierre, *L'Etat en action : Politiques publiques et corporatisme*. Paris, PUF, 1987, 242 p; Sabatier Paul and Jenkins-Smith Hank C, *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*. Boulder, Westview, 1993, 290 p; Hall Peter, "Policy paradigm, social learnings, and the State : the case of economic policy making in Britain." *Corporative Politics*. avril 1997, 1997, pp 275-296.

évidente étant donné la richesse de cette tradition⁴². Les problématiques lourdes de ces deux écoles sont d'ailleurs relativement voisines ; elles ont toutes deux fait leurs preuves sur l'étude des processus de définition des problèmes et de constitution des intérêts. Relativement proches du point de vue théorique et épistémologique, ces deux traditions n'opèrent cependant pas exactement au même niveau. Les constructivistes internationalistes se sont très largement intéressés au poids des déterminants structurels (normes et identités) sur les comportements. Ce faisant, ils ont quelque peu délaissé aux « *rationalists* » un terrain, le niveau micro, où se joue pourtant une part essentielle des dynamiques de construction sociale des problèmes⁴³. On ne saurait affirmer que l'approche constructiviste (cognitive) en analyse des politiques publiques s'est exclusivement intéressée au niveau micro. Elle est cependant incontestablement plus attentive que sa cousine à l'articulation entre les agents et la structure⁴⁴. Il suffit, pour se convaincre de cette idée, de prendre en considération la finesse des analyses menées par ce courant de recherche sur le rôle des « médiateurs »⁴⁵ ou de leurs cousins anglo-saxons les « *policy brokers* »⁴⁶. Les deux approches sont donc bien complémentaires. Nous n'explorons dans cette section que l'apport d'une lecture « cognitiviste » (au sens de l'approche cognitive) de la genèse du traité de l'Elysée⁴⁷.

L'approche cognitive pose que les programmes concrets sont portés par des « *systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des 'visions du monde', des mécanismes identitaires, des principes d'action ainsi que des prescriptions*

⁴² Ce courant de recherche est en effet extrêmement riche, notamment dans les relations internationales anglo-saxonnes. Pour une synthèse récente sur le courant constructiviste en relations internationales, voir Adler Emmanuel. "Constructivism and International Relations", *Handbook of International Relations*. In: Carlsnaes Walter, Risse Thomas and Simmons Beth A. London, Sage Publications. 2002, pp 95-118. Pour une théorisation relativement mainstream (à l'intérieur de ce courant), voir : Wendt Alexander, *Social theory of international politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 429p.

⁴³ Sur ce point aveugle du courant constructiviste en relations internationales, voir notre revue de la littérature dans Mathias Delori, « Ideas, Persuasion and Foreign Policy Analysis », ECPR Granada Joint Session, 14-19 April 2005, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/granada/ws8/Delori.pdf>

⁴⁴ Muller Pierre, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs." *RFSP*. 55-1, 2005, pp 155-187.

⁴⁵ Jobert Bruno and Muller Pierre, *L'Etat en action : Politiques publiques et corporatisme*. op cit.

⁴⁶ Sabatier Paul and Jenkins-Smith Hank C, *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*. Op cit.

⁴⁷ Une étude constructiviste de type « relations internationales » de la genèse de la coopération franco-allemande reste à écrire. Elle se heurterait probablement à la puissance explicative de la grille de lecture réaliste. Pour un premier aperçu, voir Risse Thomas. "A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities." *Transforming Europe : Europeanization and domestic change*. Cowles Maria Green, Caporaso James A. and Risse-Kappen Thomas. New York, Cornell University Press. 2001, pp 198-216.

méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice »⁴⁸. Cette approche interroge donc l'interprétation matérialiste de la genèse de la coopération franco-allemande qui met l'accent sur les enjeux de puissance et les considérations sécuritaires. Nous avons vu que la thèse d'après laquelle la diplomatie française recherchait avant tout à prendre appui sur l'Allemagne afin d'assurer son hégémonie sur l'Europe continentale est difficilement contestable. On sait par ailleurs que la préoccupation majeure du gouvernement de Bonn à cette époque était elle aussi très réaliste puisqu'il s'agissait d'assurer la sécurité de la RFA face à la menace soviétique. Quelle place peut-on faire dans ce contexte aux valeurs, aux normes et aux représentations si l'on excepte celles, déjà largement analysées, des deux agents principaux ?

Cette question a été soulevée par les partisans d'une histoire « socio-culturelle » du rapprochement franco-allemand : ces travaux ont mis en évidence que des acteurs de la société civile se sont engagés de manière précoce pour des raisons morales ou idéalistes dans la coopération entre les deux pays. D'après Hans-Manfred Bock, « *ce sont les organisations privées de rapprochement et d'échanges en RFA et en France qui contribuèrent au 'changement de climat' dans les deux sociétés entre 1945 et 1963* »⁴⁹. Cet auteur fait ainsi référence à ces organismes privés animés par des militants de la cause franco-allemande qui lancèrent quelques initiatives constructives au lendemain de la guerre. Il s'agissait généralement d'associations s'appliquant à promouvoir, à contre-courant de l'opinion publique, une image positive du pays voisin. Certaines de ces organisations privées sont relativement connues. C'est le cas notamment du *Bureau International de Liaison et de Documentation*, fondé par le père Jean du Rivau, ou du *Comité Français d'Echanges avec l'Allemagne Nouvelle* d'Emmanuel Mounier et Alfred Grosser. D'autres le sont moins ; cette histoire socio-culturelle a ainsi permis de porter un coup de projecteur sur une association comme le AKIIBB⁵⁰ qui fédéra dans les années 1950 de nombreuses structures d'échanges. Ce paradigme pose une question intéressante : en quoi les entreprises de rapprochement nées au lendemain de la guerre ont-elle contribué au rapprochement spectaculaire du début des

⁴⁸ Surel Yves, "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques." *Pouvoirs*. 87, 1998, pp 161-178.

⁴⁹ Bock Hans Manfred and Pfeil Ulrich. "Les acteurs culturels et la coopération franco-allemande: formes, objectifs, influences", *Le traité de l'Élysée et les relations franco-allemandes. 1945-1963-2003*. Defrance Corine and Pfeil Ulrich. Paris, CNRS Editions. 2005, pp 193-209.

⁵⁰ Arbeitskreis der privaten Institutionen für internationale Begegnung und Bildungsarbeit. L'AKPIIBB est une confédération d'associations engagées dans le travail franco-allemand ou européen. Il fut créé en 1957 en réaction à l'accord culturel de 1954. Il comportait 9 associations et s'était donné pour but le lobbying auprès des services culturels. Il s'est peu à peu éteint au cours des années 1970. Bock Hans Manfred, *Deutsch-französische Begegnung und europäischer Bürgersinn*. Opladen, Leske, OFAJ, 2003, 333 p.

années 1960? Dans quelle mesure ces hommes et ces femmes qui se définissent eux-mêmes comme des « pionniers du rapprochement franco-allemand »⁵¹ ont-ils contribué à la construction d'un sens nouveau pour les relations franco-allemandes ?

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que ces organisations étaient en contact étroit avec les pouvoirs publics. De nombreux historiens⁵² ont insisté, à juste titre, sur l'extrême fermeté de la politique française à l'égard de l'Allemagne de l'année zéro. La politique de rattachement territorial, de démembrement économique et de déforestation ne doit cependant pas faire perdre de vue le fait qu'une politique de coopération fut esquissée à cette époque, en coopération avec les organismes privés susmentionnés, dans le cadre de la politique culturelle française d'occupation⁵³. La question de savoir si cette politique possédait son propre « référentiel »⁵⁴ ou si elle fut conçue de manière cynique comme un instrument pour légitimer une occupation impopulaire n'a pas été tranchée par les historiens. Quelles que fussent les motivations sous-jacentes, cette politique a ouvert la voie à une action constructive - rencontres de jeunes, conférences etc. - qui convergait en pratique avec les initiatives des militants privés du franco-allemand. Ce rappel historique permet de formuler de manière différente la question posée plus haut : existe-t-il une continuité entre les initiatives de coopération publiques ou privées qui ont vu le jour en Allemagne au lendemain de la guerre et le rapprochement des années 1960 ?

Une analyse sociologique de la genèse de la politique de rapprochement franco-allemand de 1945 à 1963 conduit à poser l'hypothèse de la constitution d'un réseau de politique publique transnational ayant contribué à façonner le principe de la coopération entre les deux pays. Pour Richardson et Jordan, les réseaux ou communautés de politiques publiques englobent des acteurs publics et privés qui partagent des valeurs communes et qui

⁵¹ 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.

⁵² L'historiographie française est cependant moins riche que son homologue allemande sur ce point. Hudemann Rainer, "L'occupation française après 1945 et les relations franco-allemandes." *Vingtième siècle*. 07-09 (55), 1997, pp 58-68. Henke Klaus Dietmar, "Politik der Widersprüche." *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*. 30, 1982, pp 500-537; Welty Joel Carl, *Das Hungerjahr in der Französischen Zone des geteilten Deutschland : 1946-1947*. Koblenz, Fuck Verlag, 1995, 344 p.

⁵³ Hudemann Rainer. "Frankreichs Besatzung in Deutschland: Hindernis oder Auftakt der deutsch-französischen Kooperation", *Von der Besatzungszeit zur deutsch-französischen Kooperation*. Freiburg, Rombach. 1993, pp 237-254; Defrance Corinne, *La politique culturelle française sur la rive gauche du Rhin : 1945-1955*. Strasbourg, Presses Universitaires de France, 1994, 363 p.

⁵⁴ Le terme « référentiel » est ici utilisé en tant que notion synonyme de « matrices cognitives et normatives qui gouvernent un domaine d'action publique » et non pas en tant que concept. Un usage rigoureux du cadre conceptuel de *L'Etat en action* achoppe ici notamment en raison du fait qu'il n'existait pas, à proprement parler, de « secteur d'action publique » dans le chaos institutionnel de l'Allemagne de l'année zéro.

ont conscience de former une communauté⁵⁵. Helen Wallace a bien vu qu'une des spécificités des relations franco-allemandes réside dans l'existence de telles relations informelles entre les élites politiques des deux pays : « *Recognisable policy network exist and the reflex to consult informally (including telephoning by ministers, even with simultaneous interpretation) is deeply ingrained* »⁵⁶. Elle ne s'est cependant pas appliquée à identifier les membres de ces réseaux ni leurs origines.

Les prises de paroles des auteurs de cette petite histoire du rapprochement franco-allemand nous mettent sur la voie. Joseph Rován, qui a travaillé au sein de l'administration culturelle française au rapprochement dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, s'est par exemple exprimé sur les liens tissés à cette époque entre membres d'une même communauté de pensée : « *Alors que la politique française, et notamment la politique extérieure, a connu [de 1945 à nos jours] des discontinuités, des ruptures, des retournements éclatants, nous trouvons dans le domaine des relations franco-allemandes appliquées aux problèmes de jeunesse et d'éducation populaire une permanence des innovations et des efforts qui ne s'explique que par l'existence d'un support idéologique et personnel, par l'existence d'un groupe de pensée, d'action et de pression certes informel, mais d'une cohérence et d'une efficacité qui paraissent tout à fait exceptionnelles et d'autant plus remarquables que le groupe en question a pu se passer de toute structure institutionnelle unifiée* »⁵⁷. Ce témoignage de Joseph Rován n'évoque qu'un « groupe de pensée » centré sur les questions de « jeunesse et d'éducation populaire ». Il est toutefois permis de penser que la base de ce réseau a débordé sur la grande politique (au sens de « high politics »)⁵⁸. Le parcours personnel de Joseph Rován le suggère (voir infra). L'examen des archives des rencontres de jeunes de l'après guerre révèle par ailleurs que de nombreuses futures élites politiques françaises et allemandes sont passées, en tant que participants ou comme formateurs, par ces écoles de socialisation des années 1945-1955 : Michel Rocard, Jean-Marie

⁵⁵ Jordan A. G. and Richardson Jeremy John, *Governing under pressure : the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford, Robertson, 1979, 212 p.

⁵⁶ Wallace. "The Conduct of Bilateral Relationships by Governments". op cit.

⁵⁷ Rován, "Les relations franco-allemandes dans le domaine de la jeunesse et de la culture populaire (1945-1971)." op cit.

⁵⁸ Picard Emmanuelle, *Des usages de l'Allemagne : politique culturelle française en Allemagne et rapprochement franco-allemand, 1945-1963 : politique publique, trajectoires, discours*. Paris, IEP Paris, 1999, 656 p.

Soutou, Winfried Böll ou Hans Globke⁵⁹ pour ne citer que quelques noms. L'hypothèse d'un réseau de politique publique issu des entreprises de rapprochement de l'immédiat après-guerre apparaît donc vraisemblable.

L'approche cognitive apporte une clef pour comprendre l'articulation entre l'action précoce de ces hommes et de ces femmes en faveur d'un rapprochement et la genèse de la coopération au début des années 1960. Une hypothèse forte de cette approche est que les idées opèrent comme un mécanisme d'allocation de pouvoir : la capacité à décoder les changements dans les valeurs, les représentations et les normes sociétales offre aux acteurs un accès privilégié au leadership politique. Appliquée à notre objet d'étude, cette hypothèse revient à dire que les militants idéalistes qui ont formulé les premiers le « référentiel de la réconciliation franco-allemande »⁶⁰ ont dû bénéficier d'un accès privilégié aux ressources de pouvoir. L'examen des « carrières militantes »⁶¹, explicité ici simplement par quelques exemples, confirme cette intuition. Nous avons déjà mentionné la figure de Joseph Rován : celui-ci s'est fait connaître en 1945 après avoir publié une série d'articles visionnaires dans lesquels il appelait la France à faire preuve de responsabilité vis-à-vis de l'Allemagne vaincue⁶². Rován n'était à l'époque qu'un modeste agent de l'administration culturelle d'occupation et un animateur de l'association *Peuple et Culture*. Après le tournant dans les relations entre les deux pays, on le retrouve au début des années 1960 au cabinet du ministre de la justice Edmond Michelet et représentant de l'Education populaire dans les structures de cogestion du Haut-commissariat à la jeunesse. Le père jésuite Jean du Rivau a connu un destin similaire : ancien aumônier des Chantiers de jeunesse de Vichy, il a fondé en 1945 le BILD, une petite association militant pour une meilleure compréhension réciproque entre les

⁵⁹ Ces quatre responsables politiques ont participé, comme beaucoup d'autres, aux rencontres de jeunesse de l'immédiat après guerre. On ne présente pas Michel Rocard. Jean-Marie Soutou fut secrétaire de la rédaction de la revue *Esprit*, directeur-adjoint du cabinet de Pierre Mendès France en 1954 puis ambassadeur de France. Né en 1925, Winfried Böll est quant à lui universitaire et haut fonctionnaire. Il fut notamment directeur au ministère fédéral pour la coopération économique et le développement et à l'UNESCO. La figure de Hans Globke (1898-1973) est plus controversée. Expert juridique sous le Troisième Reich, il a notamment travaillé à l'élaboration des lois racistes de Nuremberg. Il a prétendu avoir eu simultanément des contacts avec la Résistance allemande. Après la guerre, Adenauer a fait de lui un Secrétaire d'Etat à la chancellerie et un de ses plus proches conseillers.

⁶⁰ Le terme « référentiel » est encore une fois mobilisé en tant que notion (voir note n° 54).

⁶¹ La notion de « carrière militante » connaît un regain d'intérêt dans le champ académique de l'action collective. Elle permet notamment de comprendre les dynamiques personnelles et biographiques induites par l'acte et le moment de l'engagement. En analyse des politiques publiques, la notion pourrait éclairer le parcours de militants qui finissent par porter leur projet à l'agenda politique. Sur les usages de la notion dans le champ de l'action collective : 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; Siméant Johanna, "Entrer, rester en humanitaire. Des fondateurs de Médecins sans frontières aux membres actuels des ONG médicales françaises." *RFSP*. 51-1/2, 2001, pp 47-72.

⁶² Rován Joseph, "L'Allemagne de nos mérites." *Esprit*. 11, 1945, pp 529-540.

deux sociétés ; au moment de la genèse du traité de l'Elysée, son crédit politique était tel qu'il fut directement consulté par les plus hauts dirigeants du gouvernement de Bonn. Un troisième personnage illustre cette idée : Jean Moreau, l'ancien responsable du service Jeunesse et Education populaire de l'administration culturelle française d'occupation, fut lui aussi un des animateurs de cette (petite) politique constructive à l'égard de l'Allemagne. Son passé de fonctionnaire du gouvernement de Vichy ne lui promettait pas une carrière professionnelle évidente (il fut en effet ennuyé à ce propos à la Libération) ; il termina pourtant celle-ci comme haut fonctionnaire à Bruxelles après un passage réussi par le Quai d'Orsay. Le propos mériterait une argumentation plus détaillée mais ces quelques exemples illustrent malgré tout une articulation conforme aux attendus de l'approche cognitive entre logiques de sens et allocation de pouvoir.

Nous remarquerons pour conclure que l'hypothèse empruntée à l'approche cognitive est relativement modeste du point de vue théorique dans la mesure où elle ne conteste pas l'idée selon laquelle le changement politique fut induit par des considérations réalistes. Elle énonce simplement l'idée suivante : une fois acquis le principe d'une politique de coopération (pour des raisons d'adaptation stratégique aux enjeux de puissance et de sécurité), le fait d'avoir eu a posteriori une longueur cognitive et normative d'avance a procuré à ce groupe de militants un accès privilégié à l'agenda politique⁶³. Dans la mesure où ces pionniers du rapprochement étaient issus du secteur « jeunesse et éducation populaire » du gouvernement militaire, cet accès privilégié à l'agenda explique directement l'intégration surprenante d'un programme tel que l'OFAJ – autrement dit un programme relatif aux échanges de jeunes - à ce traité binational soumis à ratification. De futures recherches pourraient mettre en évidence le poids de ce réseau sur d'autres dimensions de la coopération franco-allemande. On peine par exemple à l'heure actuelle à expliquer l'absence de l'économie dans le traité de l'Elysée. D'après Andreas Wilkens, cette absence aurait pour origine le souci des négociateurs français

⁶³ Nous adoptons sur ce point un modèle d'analyse des déterminants idéels et matériels des décisions politiques explicité par Craig Parsons à propos de la construction européenne : les enjeux réalistes de puissance et de sécurité déterminent la nature de la relation entre les Etats (l'affrontement ou la coopération) ; les idées - plus précisément les valeurs et les représentations des élites politiques - interviennent dans un deuxième temps pour sélectionner la forme de la coopération. On admettra que le caractère dualiste de ce schéma pose problème du point de vue théorique : pourquoi un facteur interviendrait-il à un niveau et pas à un autre ? Il rend cependant bien compte de la réalité observée ici. Notons enfin que le modèle ne prétend proposer qu'une articulation possible des facteurs idéels et matériels. Il ne préjuge rien d'une possible construction sociale des intérêts dans d'autres cas. Parsons Craig, "Showing Ideas as Causes: The Origins of the EU." *International Organisation*. vol 56, n°1, 2002, pp 47-84..

et allemands de ne pas irriter davantage les dirigeants de la Communauté européenne⁶⁴. Les paragraphes qui précèdent esquissent une autre explication : le réseau de politique publique né en Allemagne au lendemain de la guerre était proche des cercles personalistes. Bien qu'ils ne fussent pas toujours hostiles à la construction européenne, de nombreux membres de ce réseau se sont davantage investis dans le rapprochement franco-allemand du début des années 1960 car ils voyaient dans cette ébauche d'Europe « carolingienne » le pendant anti-technocratique et anti-économiste de l'Europe communautaire. On ne dispose pas d'argument empirique pour affirmer que ce réseau a joué le rôle d'un point de veto sur la question de l'inclusion des questions économiques. On peut toutefois supposer, compte tenu des valeurs auxquelles il se référerait, qu'il n'a pas milité pour son inscription à l'agenda. En résumé, l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques nous permet de comprendre un aspect essentiel du traité franco-allemand : sa dimension « rapprochement authentique » portée notamment par l'OFAJ et la symbolique de la réconciliation⁶⁵. Celle-ci ne doit en effet pas être analysée comme un supplément d'âme destiné à réenchanter (au sens de Max Weber) un accord de coopération militaire : elle constitue encore aujourd'hui le moteur du « special partnership » franco-allemand.

LE NEO-INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE ET LA DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE PRODUITE PAR LE TRAITE

L'élargissement du cadre chronologique incite à se demander, après l'étude de la construction du problème, ce que l'analyse des politiques publiques nous enseigne sur la mise en œuvre du programme. Nous avons mentionné en introduction que le volet militaire et stratégique du traité ne fut véritablement activé que dans les années 1980 lors du lancement, par la France et l'Allemagne, d'une ébauche de politique européenne de défense. Parmi les différents courants théoriques qui tentent d'expliquer les processus politiques sur de longues

⁶⁴ Wilkens Andreas, "Pourquoi l'économie n'est elle pas l'objet du traité de l'Elysée?", *Le traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes. 1945-1963-2003*. De France Corine and Pfeil Ulrich, Paris, CNRS Editions, 2005, pp 150-161.

⁶⁵ La dimension symbolique du rapprochement franco-allemand du début des années 1960 s'est exprimée au travers d'images: la messe réunissant de Gaulle et Adenauer dans la cathédrale de Reims en juillet 1962, l'accolade entre les deux hommes le jour de la signature du traité etc. Elle fut également mise en récit par des déclarations communes. Dans celle du 22 janvier 1963, les deux chefs d'Etat et de gouvernement se déclarent par exemple « convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français [met] fin à une rivalité séculaire [et] constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples »

périodes, le néo-institutionnalisme historique⁶⁶ fournit quelques explications stimulantes.

Une des contributions théoriques majeures du néo-institutionnalisme historique est le concept de « path dependence » formalisé par P. Pierson⁶⁷. Dans son acception la plus générale, la notion permet de rendre compte des phénomènes d'inertie et d'irréversibilité des choix politiques : *“Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or a region has started down a track, the costs of reversal are very high. (...) Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber to one to the other - and essential if the chosen branch dies - the branch on which the climber begins is the one she tends to follow”*⁶⁸. Pierson a redéfini le concept à partir des travaux de l'économiste Brian Arthur⁶⁹. L'idée centrale n'est plus simplement que les choix politiques, faits à l'instant T pour des raisons contingentes, engagent les générations suivantes car un retour en arrière serait particulièrement coûteux ; elle est aussi – et cette thèse est plus optimiste - que les institutions et les programmes politiques ont peu de chances d'être remis en cause car ils offrent des rendements croissants : potentiellement toujours plus rentables, les dispositifs d'action publique institutionnalisés sont investis par de nouveaux acteurs de telle sorte qu'ils produisent des effets selon un timing qui échappe à leurs concepteurs.

D'après Pierson, un mécanisme de « path dependence » se matérialise par quatre conditions : l'existence d'équilibres multiples (un autre choix politique aurait pu être fait), le poids de la contingence (de petites causes produisent de grands effets), l'importance du timing (les événements à T0 sont décisifs) et des phénomènes d'inertie (le retour en arrière est coûteux ou la poursuite du chemin est de plus en plus rentable). On retrouve bien ces quatre dimensions dans la genèse et le développement du traité de l'Elysée.

1/ L'existence d'équilibres multiples tout d'abord : il existait effectivement des options alternatives au rapprochement bilatéral : le Plan Fouchet prévoyait une poursuite de l'intégration à six ; les atlantistes de Bonn espéraient un renforcement de la place de la RFA dans l'Alliance atlantique. Le choix de cette coopération bilatérale, contesté à l'époque, n'était donc pas nécessaire.

⁶⁶ Hall and Taylor, "Political Science and the three New Institutionalisms." pp 936-957; Palier Bruno. "Gouverner le changement des politiques de protection sociale", *Etre gouverné. Mélanges offerts en l'honneur de Jean Leca*. Favre Pierre and Schemeil Yves. Paris, Presses de Science Po. 2003, pp 163-179.

⁶⁷ Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Review*. 94, 2, 2000, pp 251-267.

⁶⁸ Levi Margaret, *Consent, dissent and patriotism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 255 p.

⁶⁹ Arthur W. Brian, "Positive feedbacks in the economy." *McKinsey Quarterly*. 1994, pp 81-95.

2/ La contingence a elle aussi joué un rôle important : le choix de donner à ce texte une forme conventionnelle (un traité appelant une ratification plutôt qu'un simple protocole) a été fait à la dernière minute. Plus précisément, Adenauer s'est rallié à cette option seulement après qu'une note du service juridique du *Auswärtiges Amt* eût signalé que les chapitres culturels, qui empiétaient sur les compétences des Länder, laissaient planer l'hypothèse d'un recours de ces derniers devant la cour constitutionnelle⁷⁰. Ce choix contingent a bien produit de grands effets : le préambule interprétatif du Parlement n'aurait pas été voté si on s'était contenté d'un protocole ; à l'inverse, le traité n'aurait pas acquis par la suite le poids institutionnel et symbolique qu'on lui accorde aujourd'hui.

3/ L'importance du timing est elle aussi incontestable : pour ne donner qu'un exemple, le refus catégorique de l'entrée du Royaume Uni dans la communauté européenne annoncé spectaculairement par de Gaulle à la veille de la venue du chancelier (le 14 janvier 1963) a considérablement affaibli la position de ce dernier sur l'arène domestique et renforcé les convictions de ses adversaires politiques.

4/ Quant aux phénomènes d'inertie, on a suffisamment rappelé que si l'on excepte l'Office franco-allemand pour la jeunesse, ce traité a attendu les années 1980 avant de produire ses premiers programmes concrets de coopération. C'est sur ce dernier point que l'apport de Pierson est décisif.

Le traité de l'Elysée prévoyait un renforcement de la coopération franco-allemande en matière de politique étrangère et de défense au travers de rencontres institutionnalisées entre les responsables politiques et militaires des deux Etats. L'affirmation par le Parlement fédéral de la primauté du partenariat avec Washington avait semblé enterrer ce qui constituait, aux yeux du général de Gaulle, le noyau dur du traité. La coopération franco-allemande en matière de défense a cependant connu un nouvel essor quelques décennies plus tard : lancement d'un programme d'échange de fonctionnaires dans les années 1970, création d'un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité en 1988 puis du Corps européen en 1992 (organisme destiné à devenir le bras armé de la PESC européenne).

L'élément catalyseur de cette évolution fut incontestablement le contexte du tournant des années 1980-1990 marqué par l'effondrement de l'empire soviétique et la guerre en ex-Yougoslavie. L'unification allemande a notamment induit une convergence entre les intérêts des deux pays en matière de défense : la République de Berlin espérait prolonger sa souveraineté militaire recouvrée dans le cadre d'une diplomatie multilatérale ; la France

⁷⁰ Schwarz Hans Peter. "Le chemin allemand vers le traité de l'Elysée", *Le traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes. 1945-1963-2003*. De France Corine and Pfeil Ulrich. Paris, CNRS éditions. 2005, pp 45-55.

entendait pour sa part arrimer cette nouvelle Allemagne à sa propre politique étrangère ou, à défaut, à une politique étrangère européenne commune.

Si l'importance de ce contexte est indéniable, c'est le traité de l'Elysée qui a fourni le support juridique et politique au développement de cette coopération. Il a produit sur le long terme des rendements croissants au sens où il offrait un cadre de coopération où seules les avancées pouvaient s'exprimer : le potentiel coopératif produit par l'institutionnalisation des rencontres au sommet s'est ainsi maintenu dans le contexte défavorable des années 1960. Il fut activé à chaque fois que la coopération semblait prendre la forme d'un jeu à somme positive, de manière chancelante au cours des années 1970, de façon éclatante à partir de la fin des années 1980. Cette grille d'analyse permet donc de souligner le rôle du facteur institutionnel sur la longue durée.

Nous avons commencé cette présentation par un tour d'horizon de la littérature sur la genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. Ce parcours nous a conduit à diagnostiquer que les historiens et les politistes de cette période se sont surtout intéressés aux interactions entre les deux agents principaux et à leur compréhension de l'intérêt national. L'attention portée à de Gaulle et Adenauer est un point fort car la configuration du jeu diplomatique conférait effectivement aux deux hommes un pouvoir déterminant. Le recours à une grille de lecture réaliste a également permis de bien rendre compte du contexte de tensions internationales dans lequel les événements se sont déroulés. L'apport de l'analyse des politiques publiques réside dans le fait qu'elle éclaire cet objet sous deux angles différents. Une analyse des politiques étrangères « classique » conduit pour commencer à interroger le postulat de l'acteur étatique unitaire. On constate alors que des individus et des groupes sont engagés au niveau domestique dans des jeux politiques concurrentiels qui expliquent certains segments de la décision politique. Cette focale fournit en particulier une représentation détaillée de la genèse des chapitres culturels du traité de l'Elysée. Si son apport en ce qui concerne la grande politique n'est pas encore avéré, elle invite toutefois à réévaluer le poids de la partie allemande dans l'issue des négociations. L'analyse des politiques publiques domestique contemporaine offre quant à elle un changement de perspective plus radical. L'approche cognitive et le néo-institutionnalisme historique replacent le moment de la décision politique dans un cadre chronologique plus large englobant la construction du problème et la mise en œuvre du programme. On constate alors que tous les intérêts ne furent pas constitués matériellement et que la contingence a joué un rôle décisif dans la définition d'un sentier institutionnel. On conclura donc que la

démarche analytique et déconstructive chère à l'analyse des politiques publiques peut être poussée relativement loin, même sur un terrain a priori très éloigné de ses problématiques traditionnelles.

Mathias Delori est Attaché temporaire d'éducation et de recherche à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Sa thèse de doctorat en cours (UMR-PACTE Grenoble) a débuté en octobre 2002 sous la direction d'Yves Surel. Elle porte sur la question de l'articulation entre action collective et action publique à partir d'une étude de cas sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Il a publié : « L'Office franco-allemand pour la jeunesse. Une réflexion sur la question du poids des idées sur l'action publique », *Politique européenne*, n°14, automne 2004 ; « The Politics of Europeanization. Lecture critique », *Politique européenne*, n°14, automne 2004 ; « La pédagogie interculturelle entre travail de réconciliation et travail de mémoire », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°162, Oct-déc 2002. Mathias Delori coordonne actuellement un dossier d'articles pour la revue *Les Cahiers d'Histoire. Revue d'Histoire Critique* sur le thème des « mémoires enfouies de la réconciliation franco-allemande ». Il est aussi coresponsable à l'IEP de Grenoble d'un programme de formation-recherche du CIERA sur « Les apports et les limites du paradigme du choix rationnel. Une perspective comparée franco-allemande » (2005-2006). (IEP - B.P. 48, 38040 GRENOBLE CEDEX 9, mdelori@hotmail.com)

RESUME/ABSTRACT

LA GENESE DE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE AU DEBUT DES ANNEES 1960 : L'APPORT DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'article cherche à mesurer l'apport de l'analyse des politiques publiques à la compréhension de la genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960. Une revue de la littérature révèle que la plupart des recherches se sont jusqu'à présent essentiellement appliquées à mettre en évidence l'importance de la compréhension, par de Gaulle et Adenauer, des enjeux stratégiques de puissance et de sécurité. Une lecture inspirée du paradigme de la *Foreign Policy Analysis* met en évidence l'importance des jeux stratégiques à l'intérieur de chaque sous-système gouvernemental. Mais l'apport de l'analyse des politiques publiques ne se résume pas à ce schéma désormais classique. En s'interrogeant sur la formulation et la mise en œuvre de la politique, elle conduit à intégrer deux facteurs explicatifs peu interrogés par les autres approches : les idées et les institutions.

UNDERSTANDING THE GENESIS OF THE FRANCO-GERMAN COOPERATION IN THE EARLY 1960: THE ADDED VALUE OF POLICY ANALYSIS

The article aims at assessing the added value of policy analysis to the understanding of a case-study: the genesis of the Franco German cooperation in the early 1960's. A review of the literature reveals a strong focus on how de Gaulle and Adenauer conceived the strategic issues of the time, i.e. national power and security. Graham Allison's paradigm helps to point out that domestic actors interacted at the sub-system (governmental) level in order to influence the policy. But modern policy analysis can go a step further than this classical model in Foreign Policy Analysis. The study of the policy formulation and implementation leads to bringing two factors back in the analysis: ideas and institutions.

