



HAL
open science

**L'Office franco-allemand pour la jeunesse. Une
contribution à la réflexion sur le poids des idées en
politique**

Mathias Delori

► **To cite this version:**

Mathias Delori. L'Office franco-allemand pour la jeunesse. Une contribution à la réflexion sur le poids des idées en politique. *Politique européenne*, 2004, 14, pp.193-201. halshs-00169442

HAL Id: halshs-00169442

<https://shs.hal.science/halshs-00169442v1>

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.

L'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse : Une réflexion sur le Poids des Idées sur l'action publique

(Politique Européenne, n°14, automne 2004)

La célébration en janvier 2003 du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée a apporté une nouvelle visibilité à une organisation de moins en moins connue en dehors des cercles franco-allemands : l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ)¹. Officiellement créé en juillet 1963, l'OFAJ a longtemps pu se présenter comme la seule réalisation concrète directement issue du traité signé par de Gaulle et Adenauer. La mission officielle de cet organisme est de « consolider l'amitié franco-allemande » au travers des échanges de jeunes, de « resserrer les liens qui unissent les jeunes des deux pays et de renforcer leur compréhension mutuelle »². Concrètement, l'Office subventionne et organise depuis quarante ans des rencontres entre écoliers, étudiants, jeunes athlètes, associations de jeunesse etc. Il est doté d'une structure originale, totalement binationale et relativement intégrée³. Le fort volontarisme qui a présidé à sa création s'est depuis lors quelque peu essoufflé : son budget annuel, qui était au départ de 40 Millions de DM, est aujourd'hui de 20 millions d'Euros, ce qui équivaut à une baisse de plus de 50% en monnaie constante.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse a jusqu'à présent essentiellement intéressé germanistes et historiens. Henri Ménudier s'est intéressé à l'Office en tant qu'organisation⁴. Plus récemment, Hans-Manfred Bock a dirigé un groupe de recherche animé par un

¹ Cette thèse de doctorat de science politique a débuté en octobre 2002 sous la direction d'Yves Surel.

² OFAJ - *Accord entre le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne et le gouvernement de la République française sur la création de l'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse*. - Bad Honnef : Office Franco-Allemand pour la Jeunesse, 1999, 15p. Art 2.

³ Sa direction bicéphale comprend un Conseil d'administration, où la majorité des voix est donnée aux organisations de jeunesse et un Secrétariat général dirigé alternativement par une personnalité française ou allemande. Les deux gouvernements gardent néanmoins un pouvoir de contrôle sur l'Office : ils nomment les représentants du CA ainsi que les Secrétaires généraux ; ils alimentent de plus à parts égales le budget de l'OFAJ.

⁴ MENUDIÉRIER Henri – *L'Office franco-allemand pour la Jeunesse. Une contribution exemplaire à l'unité de l'Europe* – Paris : Armand Colin, 1988 : 249p.

questionnement d'histoire sociale⁵. Nous avons décidé pour notre part d'interroger cet objet sous l'angle de la science politique et de l'analyse des politiques publiques. La démarche heuristique préconisée par Pierre Muller⁶ conduit à analyser dans une première partie de la thèse l'épisode de la création de l'OFAJ. Cette première question de recherche est motivée par un constat : on sait encore peu de choses sur les processus d'élaboration des programmes situés à la frontière entre les relations internationales et les politiques domestiques. L'étude porte ensuite sur la sociologie de l'organisation : cette discipline étant généralement centrée sur les acteurs, il serait a priori intéressant de déterminer si les identités nationales n'ont pas également une incidence sur le fonctionnement interne de l'Office. La mise en œuvre du programme constitue le troisième temps de cette recherche. Le questionnement est là encore induit par la nature de l'objet : est-il inséré dans des sous-systèmes de politiques publiques nationaux et européens ou forme-t-il au contraire un dispositif insularisé ?

Dans un premier temps, les recherches ont essentiellement porté sur l'épisode de la création de l'Office. Les résultats ont conduit à l'élaboration d'une problématique théorique en résonance avec la question du poids des idées sur l'action publique. On sait depuis Max Weber que le panel des motivations humaines ne se limite pas à l'action rationnelle en finalité⁷. Face aux approches *mainstream* qui laissent entendre que le champ politique est essentiellement le théâtre d'interactions stratégiques, de nombreux travaux ont mis en évidence que les « idées » - c'est-à-dire les valeurs, les normes et les représentations sociales - ne sont pas sans incidence sur les choix politiques. Ce « tournant constructiviste »⁸ a affecté d'une manière semblable les relations internationales et l'analyse des politiques publiques. Au delà des divergences qui tiennent à la spécificités des objets, la plupart des approches mettent en évidence un phénomène de déclinaison de normes « globales » dans un secteur particulier. C'est particulièrement évident dans le domaine des relations internationales comme en témoigne le fameux débat théorique entre la « logic of consequentialism » et la « logic of appropriateness »⁹. La remarque s'applique néanmoins aussi à l'analyse des politiques publiques : dans le modèle du référentiel, le changement est par exemple induit par un décalage entre le référentiel sectoriel et le référentiel global, ce dernier constituant pour ainsi dire une « variable indépendante ».

⁵ BOCK, Hans Manfred - *Deutsch-französische Begegnung und europäischer Bürgersinn* – Opladen : Leske, 2003, 333p.

⁶ MULLER Pierre - *Les politiques publiques* – Paris : Presses universitaires de France, 2003, 127p.

⁷ WEBER Max – *Economie et société. 1/ Les catégories de la sociologie* – Paris : Plon, 1995, p55.

⁸ L'expression est empruntée à J. Checkel : CHECKEL J - The Constructivist Turn in International Relation Theory - *World Politics*, 50, janvier 1998, pp 324-348.

Outre le fait que cette approche « top down » est quelque peu déterministe, elle conduit les « constructivistes » à laisser de côté la question de l'origine des « matrices cognitives et normatives »¹⁰. Ce faisant, ils ne répondent pas à la critique du choix rationnel consistant à présenter les idées comme des rationalisations a posteriori d'intérêts bien compris¹¹. On peut pourtant essayer de démêler l'imbrication entre « intérêts » et « idées » si l'on s'intéresse à des objets relativement petits, la faible extension pouvant heureusement être synonyme de meilleure compréhension. Afin de bien illustrer cette idée, nous n'évoquerons dans les paragraphes qui suivent que les quelques séquences historiques au cours desquelles les interactions et les choix politiques ne correspondent pas à des logiques purement stratégiques¹². On peut alors mettre en évidence que les matrices cognitives et normatives à l'origine des choix politiques ne sont pas de pures rhétoriques : en ce qui concerne l'OFAJ, elles sont le produit de l'action d'un groupe restreint animé par des valeurs¹³ communes et d'un contexte historique précis.

Le « système de croyance »¹⁴ à l'origine de l'OFAJ dépassait largement l'idée relativement triviale qui consiste à présenter la jeunesse comme la promesse d'une réconciliation ou d'un avenir meilleur. Si l'on en croit le récit de certains acteurs, l'objectif politique n'était autre que la « formation d'une nouvelle génération d'êtres humains »¹⁵. Cette formulation peut paraître surprenante. Elle l'est moins si l'on prend en considération le fait que cette idée était associée à plusieurs matrices cognitives qui conféraient à l'ensemble un

⁹ MARCH, James G. OLSEN, Johann P. - The Institutional Dynamics of International Political Order - In : *International Organisation*, 52-4, 1998, 943-69.

¹⁰ SUREL Yves - « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques » - In: *Pouvoirs*, 1998, n°87, p162.

¹¹ Raymond Boudon a raison de souligner que la théorie du choix rationnel n'a en réalité pas le monopole de cette critique : « La plupart des théories rationnelles des valeurs proposées par les sciences sociales contemporaines, qu'il s'agisse notamment de la 'théorie du choix rationnel' mais aussi de la 'théorie de l'échange', du 'fonctionnalisme' dans ses formes fécondes (...) et de bien d'autres théories, s'efforcent d'expliquer les valeurs à partir de la seule rationalité instrumentale » BOUDON Raymond – *Le sens des valeurs* – Paris : PUF, 1999, p161.

¹² Cette approche séquentielle nous autorise à ne pas évoquer ici les moments au cours desquels les grilles de lectures centrées sur les intérêts ou les institutions sont les plus pertinentes. Jacqueline Plum a par exemple montré de manière très convainquante que lors de la phase ultime des négociations, la Direction Générale des Affaires Culturelles et Techniques du Quai d'Orsay et le Ministère Français de l'Education Nationale se sont ralliés à l'option des échanges de jeunes car ils ont vu dans ces derniers un moyen pour promouvoir l'enseignement du français en Allemagne. PLUM Jacqueline, in : *FRANCIA*, Band 26/3/99, op.cit.

¹³ Dans la perspective de l'analyse des choix politiques, il importe de préciser que les valeurs qui orientent l'action des individus ont une extension et un niveau de généralité plus large que les autres matrices normatives. Elles sont les points de référence d'énoncés du type : « X est juste, illégitime, etc. » (BOUDON Raymond, 1999, op. cit. p17).

¹⁴ SABATIER Paul A. – *Theories of the Policy Process* – Davis : Ed par Paul A. Sabatier, Université de Californie, 1999, 290p.

¹⁵ L'expression est celle de Pierre Grappin, un germaniste français engagé dès 1945 dans les échanges franco-allemands de jeunes : « Es handle sich um nichts geringeres als die Formung einer neuen Generation von

caractère cohérent. L'OFAJ s'est notamment fondé sur une théorie idéaliste de la socialisation au travers des échanges internationaux qui affirmait qu'il était nécessaire, et par conséquent possible, d'abandonner ses préjugés. Cet idéalisme entraînait en résonance avec une autre matrice plus spécifique qu'on pourrait qualifier de « jeunisme » : les vertus de la jeunesse étaient supposées telles qu'il suffirait de faire que les jeunes se rencontrent pour qu'ils se comprennent : « la jeunesse n'a pas de frontière », « aujourd'hui, tous les jeunes se ressemblent », « elle est une Internationale de fait »... Ces réflexions émaillent de nombreux discours des premiers responsables de l'Office. Comme toutes les « idées en action », ce système de croyances impliquait des choix programmatiques spécifiques. Le plus important fut la décision prise, dès 1963, d'engager l'OFAJ sur la voie des échanges de masse. D'après Henri Ménudier, un contingent annuel de deux cent à trois cent mille jeunes participait aux premiers échanges¹⁶. Ces chiffres ont conduit Joseph Rovin, une personnalité importante dans l'histoire de l'OFAJ, à affirmer que cette organisation a permis de réaliser « la plus grande migration de peuples jamais organisée en temps de paix par des moyens et avec des intentions pacifiques »¹⁷.

Les recherches effectuées jusqu'à présent suggèrent que ce système de croyance a tout d'abord pris racine à un niveau microsociologique. D'excellents travaux historiographiques ont mis en évidence que la préhistoire de l'OFAJ remonte à l'épisode de l'occupation française en Allemagne de 1945 à 1955¹⁸. L'élargissement du cadre chronologique à la période de l'immédiat après-guerre révèle en effet le rôle d'un groupe restreint d'acteurs dans la valorisation politique précoce des échanges franco-allemands de jeunes : au sein de l'administration culturelle d'occupation, quelques « militants du rapprochement franco-allemand » ont organisé de nombreuses rencontres de ce type en coopération avec des organismes privés. Au cours des années cinquante, la plupart ont repris leurs fonctions dans les ministères, ce qui leur a permis de maintenir la problématique des échanges de jeunes à l'agenda politique jusqu'en 1963 : « C'est à Vlotho [une rencontre de jeunes en mars 1949]

Menschen. » In : ZAUNER Stefan - *Aspekte französischer Kulturpolitik in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg* – Tübingen : Eberhard-Karls-Univ, 1986, p109.

¹⁶ MÈNUDIER Henri, op. cit.. Dans ses Mémoires, Adenauer explique par ailleurs que le Général et lui auraient envisagé un objectif annuel de deux millions de participants. « Es dürfte nicht schwer sein, in einem Jahr eine Million deutscher Jugendlicher nach Frankreich und im nächsten Jahr eine Million junger Franzosen nach Deutschland zu bringen ». ADENAUER Konrad - *Erinnerungen 1959-1963. Fragmente* – Stuttgart : Dt. Verl.-Anst, 1983, p 94.

¹⁷ ROVIN Joseph, *Revue d'Allemagne*, n°3, 1972, p701

¹⁸ En particulier DEFRANCE Corinne - *La politique culturelle française sur la rive gauche du Rhin : 1945-1955* – Strasbourg : Presses Universitaires de France, 1994, 263p. et MOMBERT Monique - *Sous le signe de la rééducation : jeunesse et livre en zone française d'Occupation : 1945-1949* – Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg, 1995, 232p.

que devait prendre forme un dialogue qui n'a pas cessé depuis, et sans lequel il n'eut pas été possible, en 1963, d'inclure dans le Traité franco-allemand la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse »¹⁹.

Deux éléments plaident pour la prise en compte des valeurs en tant qu'élément moteur de cette mobilisation. Le premier est le discours des acteurs eux-mêmes : bien que certains se considèrent laïques voire athées, ils inscrivent généralement leur action, comme Joseph Rován, en référence aux valeurs humanistes chrétiennes : « une équipe soudée par des convictions chrétiennes communes »²⁰. Ce fait n'est pas étonnant quand on connaît l'influence du personnalisme d'Emmanuel Mounier dans les réseaux franco-allemands privés de l'après-guerre. On peut néanmoins considérer, avec Judith Goldstein et Robert Keohane²¹, que cette approche purement inductive n'est pas entièrement convainquante, le rôle des valeurs pouvant être brouillé par la présence d'autres facteurs d'explication. Une analyse contre-factuelle confirme alors que la justification donnée par ces acteurs est crédible : jusqu'au milieu des années cinquante, leur action se situait largement à « contre-courant » de la politique française à l'égard de l'Allemagne ; elle n'a donc vraisemblablement pas été déterminée par le cadre normatif dominant ni par des considérations purement stratégiques.

La deuxième séquence historique qui fait intervenir un facteur idéaliste non-ambiguë est la phase, plus intemporelle, du ralliement de toutes les coalitions au système de croyance de ces militants²². Notre interprétation est que leur « récit de politique publique » a été accepté par l'ensemble des élites politiques car il entrait en résonance avec la représentation de l'histoire des relations franco-allemandes la plus unanimement partagée : l'idée des « ennemis héréditaires ». Du côté français, la stratégie de persuasion mobilisée par les « militants de cause » fut la suivante : *s'il* est vrai que la France et l'Allemagne se sont toujours fait la

¹⁹ MOREAU Jean - Nature et convergence des initiatives officielles et privées du rapprochement franco-allemand dans le domaine de la vie associative – In : JURT Joseph - *Von der Besatzungszeit zur deutsch-französischen Kooperation* – Freiburg : Rombach, pp 196-208. Jean Moreau était le responsable du bureau « rencontres internationales » dans l'administration française d'occupation.

²⁰ ROVAN Joseph – *Mémoires d'un Français qui se souvient d'avoir été allemand* – Paris : Seuil, 1999, p272.

²¹ GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert - *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change* - New York : Cornell University Press, 1993, 308p.

²² En 1945, plusieurs voix s'élevaient contre la perspective d'un rapprochement au travers des échanges de jeunes. François Mauriac voyait par exemple dans la jeunesse allemande : « une jeunesse éprise de force, dédaigneuse des valeurs morales, antisémite comme aux plus beaux jours » (cité par Alfred Grosser In : GROSSER Alfred - *Une vie de Français* - Paris : Flammarion, 1997, p189). Quelques années plus tard, le projet « OFAJ » faisait en revanche l'unanimité : « dès que l'idée a été lancée, tout le monde a reconnu qu'elle était bonne et qu'il fallait y donner suite » Maurice Couve de Murville, cité par Henri Ménudier In : MÉNUDIER Henri, 1988, op cit. p 51.

guerre (ou s'il est vrai que l'Allemagne est naturellement pangermaniste), *alors* le seul moyen de mettre un terme à cette histoire cyclique est de socialiser toute une nouvelle génération²³.

Cette présentation est bien entendu incomplète puisqu'elle qu'elle néglige, pour la clarté de l'exposé théorique, les séquences historiques au cours desquelles les logiques stratégiques l'emportent sur les facteurs idéalistes. Elle permet néanmoins de réfuter l'idée selon laquelle le jeu politique se résumerait, en dernière analyse, à un conflit d'intérêts : lors de la phase de construction du système de croyances, ce sont les valeurs qui ont eu la primauté ; or il est possible de démontrer que ces dernières n'ont pas été déterminées matériellement. Cette histoire nous rappelle également que les idées ne sont pas des données abstraites indépendantes de leur contexte. Dans le cas de l'OFAJ, le cadre cognitif et normatif qui a présidé à sa création s'est greffé sur une représentation sociale héritée du passé, représentation que les pères fondateurs entendaient précisément dépasser.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse fut donc créé sur la base d'un système de croyance fortement idéaliste et imprégné par le souvenir des guerres franco-allemandes. Dans les chapitres qui suivent, nous analysons comment ce cadre cognitif et normatif s'est confronté au réel et comment il s'est adapté au renouvellement des générations. Après mai 1968, une « communauté épistémique »²⁴ s'est en particulier mobilisée pour contester, à l'intérieur de l'organisation, ce qu'ils ont appelé « la prophétie des pionniers »²⁵. Il reste à déterminer dans quelle mesure cette mobilisation a effectivement conduit à la remise en cause du système de croyance institutionnalisé. Il importe également de comprendre les dynamiques de la recomposition des matrices : observe-t-on des mécanismes d'apprentissage au niveau des strates inférieures ? A-t-on pris acte de l'existence d'anomalies ?

Le déplacement de la focale sur la sociologie de l'organisation et sur l'exécution du programme implique un changement en termes de sources. En ce qui concerne la création de l'OFAJ, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès des personnes qui ont participé à cet épisode. L'essentiel des recherches a néanmoins porté sur les archives des ministères concernés - ministères des affaires étrangères, de l'Education nationale et de la jeunesse²⁶ -

²³ Sur ce point, notre propos s'inspire de la théorie de la persuasion de Giandomenico Majone. MAJONE, Giandomenico - *Evidence, argument and persuasion in the policy process* - New Haven, Conn : Yale University Press, 1989, 190p. Il rejoint également la réflexion des théoriciens du référentiel sur l'importance des algorithmes –les enchaînements du type si/alors – dans la construction des matrices cognitives et normatives.

²⁴ HAAS Peter M., « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination », In: *International Organisation*, Vol. 46, N° 1, Winter 1992.

²⁵ Entretien avec Rémi Hess, professeur en sciences de l'Education, responsable de divers projets de recherche à l'OFAJ depuis 1974, Paris, 10.03.04.

²⁶ En Allemagne, l'Education est de la compétence des Länder. La jeunesse est une compétence partagée. Nous n'avons jusqu'à présent travaillé que sur les archives fédérales.

ainsi que sur les publications des associations engagées dans les échanges franco-allemands. L'ordre de pertinence de ces deux types de sources se renverse à partir de 1963. Il est certes toujours utile d'avoir accès à des documents produits dans le temps de l'action (comptes rendus des Conseils d'administration, rapports divers etc.) mais les sources orales fournissent un terrain d'analyse tout à fait pertinent. Une série d'entretiens a donc été entreprise auprès du personnel de l'OFAJ, des fonctionnaires des ministères de tutelle et des acteurs privés.

La méthode d'analyse du discours reste la même quelque soit la séquence historique. Plusieurs auteurs ont mis en évidence que les représentations des élites peuvent prendre la forme de « récits de politique publique »²⁷. A l'instar des récits littéraires, ces derniers possèdent généralement un début, une fin, des enchaînements de cause, des moments tragiques, des prédictions apocalyptiques, des personnages etc. Cette notion s'inscrit dans la tradition de la sociologie compréhensive qui postule qu'il existe une rationalité dans tout système de croyance et que la position d'extériorité du chercheur ne l'empêche pas de la reconstituer. Elle autorise en particulier celui-ci à construire des catégories d'analyse suffisamment générales pour permettre la comparaison. En ce qui concerne la politique de rapprochement au travers des échanges de jeunes, il apparaît particulièrement pertinent de déterminer quelle représentation de l'histoire des relations franco-allemandes anime chaque coalition ; quelle image elle se fait du pays voisin ; comment elle envisage l'avenir des relations entre les deux pays ou encore quelle est la place de la jeunesse dans ce processus... Cette méthode a permis d'identifier plusieurs coalitions de cause dont les matrices cognitives et normatives faisaient effectivement système. Il s'agit à présent de tester son potentiel heuristique pour l'analyse des dynamiques consécutives à l'institutionnalisation d'une politique publique.

Mathias DELORI (Doctorant-allocataire de recherche au CERAT-PACTE à Grenoble. Institut d'Etudes Politiques, BP 48 – 38040 Grenoble Cedex 9 – mdelori@hotmail.com)

²⁷ Claudio Radaelli résume de la manière suivante ce qu'on entend par « récit de politique publique » : « Policy narratives relevant to policy-making generally have the shape of causal stories. Stories have a beginning, a middle, and occasionally even a moral conclusion. In narrative, events are presented in a coherent plot that suggests one course of action instead of another ». RADAELLI Claudio, « The Power of Policy Narratives in the European Union: The Case of Tax Policy », In : BRAUN Dietmar, BUSCH, Andreas - *Public Policy and Political Ideas* – Cheltenham:Edward Elgar PL, 1999, p99. Valérie Barbara Rosoux a également mis en évidence toute la pertinence de la notion dans le domaine des relations internationales : 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, 403p.