

TABLE RONDE N°6

RÉFLEXION SUR LA NOTION DE CHANGEMENT D'ARÈNE À PARTIR D'UNE ÉTUDE DE CAS SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE

Mathias DELORI, CERAT-PACTE, IEP de Grenoble

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

L'Office franco-allemand pour la jeunesse est un programme de coopération culturelle franco-allemand lancé en 1963 lors de la signature par de Gaulle et Adenauer du traité de l'Elysée. Sa mission est de contribuer au rapprochement franco-allemand au travers des échanges de jeunes. Concrètement, l'OFAJ organise et subventionne depuis 40 ans des rencontres entre jeunes scolaires, jeunes issus de comités de jumelage, membres d'associations de jeunesse etc. L'originalité du programme réside dans le fait qu'un volontarisme extraordinaire a présidé à sa création : ses 40 millions de DM (ou 50 millions de Francs) versés chaque année par les deux gouvernements devaient lui permettre d'organiser « *la plus grande migration des peuples jamais organisée en temps de paix par des moyens et avec des intentions pacifiques* » (Rovan 1972 : 701). Au cours de la première décennie de son existence, il a en effet pu se vanter d'avoir permis la rencontre de plusieurs centaines de milliers de jeunes chaque année. Ses finances se sont quelque peu taries depuis cet âge d'or mais l'OFAJ existe encore aujourd'hui.

A première vue, l'Office franco-allemand pour la jeunesse n'interroge guère la problématique des changements d'échelle. Dans les livres d'histoire qui mentionnent son existence, ce programme d'action publique est en effet présenté comme le produit de la volonté authentique de de Gaulle et Adenauer de parvenir au dépassement du vieil antagonisme franco-allemand (Bariéty 1992). Notre hypothèse est cependant que la genèse de cet organisme ne se limite pas à cette finalité officielle : quelles que fussent les considérations morales qui ont présidé à sa création, l'OFAJ est aussi la continuation de politiques publiques préexistantes portées par des intérêts nationaux. En tant que telle, cette hypothèse n'est pas extravagante : il n'est pas étonnant, même dans une perspective modérément réaliste, qu'une politique de coopération binationale fût portée par des intérêts domestiques. Une fois validée, elle permettra toutefois d'ouvrir une réflexion sur les dynamiques qui entourent ces changements d'échelle : pourquoi certains acteurs ont-ils choisi de promouvoir leurs préférences à ce niveau ? A quelles contraintes ont-ils dû faire face ?

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

La plupart des études analysent en termes de « stratégie de changement d'arène » (arena shift) ces processus. La notion de changement d'arène pose qu'il peut être stratégiquement opportun, compte tenu du contexte ou de l'environnement institutionnel, de tenter de promouvoir une politique à un autre niveau. La thèse de ce papier est que cette approche centrée sur la notion de calcul n'éclaire qu'une partie du problème. Elle explique bien pourquoi une politique quitte un échelon pour un autre : en l'occurrence, plusieurs acteurs collectifs français et allemands ont effectivement vu dans ce projet d'Office franco-allemand un moyen détourné pour satisfaire leurs objectifs (1/). Mais cette approche ne nous informe pas sur les coûts de ces stratégies. Du point de vue analytique, elle néglige en particulier deux éléments : le poids de la contingence d'une part et celui des logiques de sens d'autre part. Dans le cas de l'OFAJ, la contingence explique le choix de l'arène binationale alors que tous les acteurs privés appelaient de leurs vœux un Office « européen » pour la jeunesse (2/). Quant au poids des logiques de sens, il implique essentiellement qu'on ne peut pas impunément espérer satisfaire ses intérêts domestiques tout en prétendant n'œuvrer qu'au rapprochement franco-allemand. Nous aurons recours à la notion de « récit de politique publique » (Radaelli 1999) pour éclaircir ce dernier point (3/).

1/ TROIS STRATÉGIES DE CHANGEMENT D'ARÈNE

Les considérations stratégiques (ou le calcul) expliquent en grande partie le processus qui conduit un acteur local, national ou européen à tenter de promouvoir une politique à un autre niveau. C'est la raison pour laquelle de nombreux travaux analysent en termes de « stratégies de changement d'arène » ces dynamiques. Selon cette approche, le calcul du meilleur échelon est rendu possible par la stabilité des préférences des acteurs, au moins sur une période courte. Le calcul stratégique prend essentiellement en compte l'environnement institutionnel, étant entendu que celui-ci dépend du niveau d'action publique (local, national ou supranational). Si un échelon d'action publique est saturé de points de veto institutionnels, il peut s'avérer opportun de déplacer l'arène d'interaction à un autre niveau. Cette grille d'analyse éclaire en grande partie la genèse de l'Office franco-allemand. Elle va nous permettre de valider l'hypothèse d'après laquelle des enjeux nationaux ont présidé à sa création. Nous développerons ici trois exemples d'agrégation d'intérêts domestiques à ce projet franco-allemand. Les trois intérêts en question sont : 1/ l'affirmation des prérogatives des ministères de la jeunesse face à leurs concurrents institutionnels ; 2/ l'enseignement de la langue du partenaire ; 3/ le contrôle idéologique des mouvements de jeunesse.

1/ Un même enjeu institutionnel semble avoir entouré la création de l'Office en France et en Allemagne : l'affirmation, au début des années 1960, d'un ministère national (fédéral dans le cas de la RFA) qui entendait monopoliser l'action publique en direction de cette catégorie d'âge (Nikles 1976; Loncle 2003). Bien qu'elle ne se limitât pas à ce seul enjeu, cette tendance à la sectorisation des politiques de jeunesse passait par la monopolisation des actions tournées vers l'international. En France, les échanges internationaux de jeunes étaient jusqu'alors essentiellement gérés par une petite unité administrative dépendante du Quai d'Orsay de telle sorte qu'ils échappaient au contrôle du Haut-commissariat à la jeunesse². La création de l'OFAJ fut le prélude à un transfert de compétences : le Haut-commissariat à la jeunesse obtenait un pouvoir de tutelle et de contrôle sur le nouvel organisme ; le Quai

² Nom du ministère de la jeunesse jusqu'en juin 1963

d'Orsay se contenterait pour sa part de gérer les questions de droit international telles que réforme de l'Accord ou statut des fonctionnaire. Cet arrangement, qui définit encore aujourd'hui la place respective des deux ministères dans le champ de la coopération internationale de jeunesse, fut conclu en 1963. Le Haut-commissariat a donc apparemment vu dans ce programme un moyen de s'affirmer face à ses concurrents institutionnels.

Le scénario fut à peu près le même en Allemagne, les Länder jouant le rôle de concurrent dévolu en France au ministère des Affaires étrangères (Baumann 2003). Sur l'arène domestique, la Loi Fondamentale (la constitution ouest-allemande) n'accorde au Bund qu'une compétence résiduelle en matière de politiques de jeunesse : ces dernières sont largement prises en charge par les Länder qui jouissent de ce fait de relations privilégiées avec les grandes organisations de jeunesse décentralisées. L'intérêt du ministère fédéral chargé des questions de jeunesse pour l'Office franco-allemand découlait du calcul que cette asymétrie des ressources se renversait en sa faveur sur l'arène internationale : les Länder ne pouvant facilement parler d'une seule voix, tout renforcement de la coopération internationale était synonyme de consolidation de ses prérogatives. Malgré la désignation par les Länder d'un plénipotentiaire compétent en matière de jeunesse, c'est effectivement le ministre fédéral qui obtint, comme du côté français, un pouvoir de tutelle et de contrôle sur le nouvel organisme. Comme dans le cas français, le calcul du ministère de la jeunesse reposait sur l'idée selon laquelle la nouvelle échelle d'action publique engendrerait une nouvelle répartition des ressources à son profit.

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

3/ Les autorités de Bonn étaient pour leur part moins préoccupées en 1963 par la question de l'enseignement de la langue que par celle, plus politique, de l'influence des communistes sur la jeunesse. On sait depuis les travaux de Laurence Eberhard Harribey que les politiques européennes de jeunesse doivent beaucoup à ce contexte des années 1960 où américains et communistes rivalisaient de subterfuges afin de contrôler l'idéologie des mouvements (Eberhard Harribey 2002). Désireux de ne pas être exclus de ce jeu d'influence, les gouvernements européens ont tenté, chacun de leur côté dans un premier temps, de participer à la régulation de ce champ social. Il se sont alors heurté à un obstacle institutionnel (si l'on admet que les idées peuvent être des institutions) de nature culturel et historique : en

raison du souvenir de l'instrumentalisation de la jeunesse par les régimes fascistes ou autoritaire, les mouvements opposaient une vive résistance face à toute forme d'action publique traditionnelle. Les gouvernements occidentaux ont alors décidé de se tourner vers l'arène supranationale ; l'idéologie européeniste du rapprochement entre les peuples devait leur permettre de ne pas éveiller les soupçons d'instrumentalisation.

Cette hypothèse est semble-t-il transposable à l'histoire de l'OFAJ. Si le Quai d'Orsay n'était pas insensible à la question de l'influence communiste sur les mouvements de jeunesse, c'est toutefois en République fédérale que ce type de considération a le plus pesé sur les interactions. C'est ainsi que nous comprenons la présence discrète mais réelle du Ministère fédéral « pour les questions panallemandes » lors des négociations qui ont précédé la création de l'Office (le ministère a tenté en vain d'obtenir un siège au Conseil d'administration du nouvel organisme). Le regard des cousins de l'Est est lui aussi révélateur : en RDA, l'OFAJ fut perçu comme un instrument de propagande d'autant plus inquiétant qu'il était impossible de s'aligner sur ses moyens financiers (les structures franco Est-allemandes faisaient se déplacer quelques milliers de jeunes chaque année, l'OFAJ plusieurs centaines de milliers). Pour les acteurs collectifs sensibilisés à la question du contrôle idéologique de la jeunesse, l'OFAJ a donc bien pu apparaître comme un instrument de régulation suffisamment discret pour ne pas éveiller trop de soucis d'instrumentalisation. On a donc de bonnes raisons de penser que la stratégie de changement d'arène fut semblable à celle identifiée par Laurence Eberhard Harribey au niveau européen.

L'analyse de la coalition des intérêts qui a sous-tendu la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse révèle donc au moins trois stratégies de changement d'échelle : les ministères en charge de cette catégorie d'âge ont vu dans l'Office un moyen de renforcer leurs prérogatives ; le Quai d'Orsay a estimé pouvoir s'appuyer sur ce dispositif pour encourager l'enseignement du français en Allemagne ; le ministère fédéral pour les questions pan-allemandes concevait enfin l'Office comme un instrument permettant de contrecarrer l'influence communiste sur les mouvements de jeunesse. Cette analyse centrée sur les intérêts nationaux n'épuise pas la question de l'origine de l'Office franco-allemand pour la jeunesse ; elle permet toutefois de valider l'hypothèse d'après laquelle des stratégies de changement d'arène, qui n'excluent aucune autre dynamique, ont alimenté le processus. Ce diagnostic est important car il conditionne la réflexion à venir sur les déterminants des changements d'échelle de ces politiques sectorielles. Il inclut par la même occasion un premier élément de réponse relatif à leur origine : quelque soit l'exemple exposé ci-dessus, l'élément dynamique fut la recherche stratégique d'un échelon d'action publique offrant un environnement institutionnel plus accueillant. On perçoit d'ores et déjà l'intérêt et les limites de cette approche centrée sur la rationalité instrumentale et les institutions. Si elle rend bien compte de la part de calcul qui sous-tend ces processus, elle est également porteuse d'un postulat rationaliste optimiste quant à la possibilité régulatrice de la puissance publique. La liberté de l'acteur stratège désireux de contourner les points de veto institutionnels serait-elle sans borne ? Une première manière de contester la validité de ce postulat consiste à souligner le poids de la contingence lors du choix stratégique de telle ou telle échelle d'intervention.

2/ LE CHOIX CONTINGENT DE L'ÉCHELLE BINATIONALE

A bien des égards, la création d'un Office « européen » pour la jeunesse serait apparue plus conforme aux préoccupations du moment. Pourquoi les stratégies de changement d'arène se sont-elles tournées en 1963 vers l'échelon franco-allemand ? Cette interrogation nous

amène à introduire dans le schéma un élément d'analyse trop souvent négligé en science politique : le poids de la contingence.

Nous n'avons pas encore évoqué le rôle des acteurs privés lors de la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Par « acteur privé » nous faisons essentiellement référence aux associations qui s'apprêtaient à bénéficier des subventions du futur organisme. Ces associations étaient de deux types : les grandes structures de jeunesse et d'éducation populaire, pour lesquelles le secteur international ne représente qu'une petite part des activités, et les plus modestes associations spécialisées dans le travail franco-allemand. Curieusement, les futurs bénéficiaires des subventions de l'OFAJ n'ont pas accueilli avec enthousiasme le lancement de ce programme. Ce fait s'explique par une raison simple : ils ne percevaient pas l'intérêt de se limiter au franco-allemand. On peut citer à cet égard la réaction d'Alfred Grosser, une figure emblématique du rapprochement franco-allemand et un des plus fervents partisans, après la guerre, de l'idée de réconciliation par la jeunesse³. Après avoir concédé que ce projet d'Office répondait à un « *vœu très ancien* », Grosser faisait part de son scepticisme quant à la finalité « *monogamique* » du futur Office, celle-ci étant « *moins recommandable dans la vie internationale que dans la vie privée* ». Il craignait en particulier que le budget extraordinaire consacré à l'OFAJ ne conduise à « *favoriser outrageusement le travail culturel franco-allemand par rapport au travail culturel international et par rapport à l'action de culture populaire interne des deux pays* » (Grosser 1963 : 12). Tout comme Alfred Grosser, les acteurs privés espéraient la création d'un Office européen pour la jeunesse ou, à défaut, l'ouverture de l'OFAJ aux pays tiers. Bien que cette requête ne fut pas contradictoire avec les trois intérêts analysés plus haut, les gouvernements leur apportèrent immédiatement une fin de non recevoir.

Cette déconnection entre l'agenda politique gouvernemental et les attentes de la société civile n'est pas une véritable énigme pour la sociologie de l'action publique. Il existe en effet différentes théories du changement politique plus ou moins optimistes quant à la capacité de la puissance publique à lier son action aux problèmes de la société (Négrier 2005). Celle de John W. Kingdon, centrée sur le concept de fenêtre d'opportunité politique (Kingdon 1984) éclaire assez bien les phénomènes observés ici. Elle pose, à la suite de Cohen, March et Olsen (Cohen, March et al. 1972), que la sphère politique est régie par trois courants autonomes : celui des politiques publiques (*policy stream*), celui des problèmes politiques (*problem stream*) et enfin celui du monde politique (*politics*). Ces courants sont animés de temporalités propres et relativement indépendantes : le monde politique est régi par les cycles électoraux et les calendriers parlementaires ; les problèmes surgissent de manière imprévisible ; quant aux projets de politique publique, ils restent dans l'air malgré la disparition de la préoccupation politique qui les a inspirés. Kingdon introduit une touche d'optimisme dans ce désordre en suggérant que des entrepreneurs politique peuvent parvenir, lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité politique », à relier ces trois courants : forts par exemple d'une nouvelle légitimité acquise dans la sphère politique, ils puisent dans le *policy stream* une réponse à un nouveau problème de la société. La création de l'OFAJ ressemble à ce cas de figure.

L'impression d'irrationalité laissée par le choix de l'échelle binationale provient du fait que des entrepreneurs politiques, en l'occurrence des haut-fonctionnaires des ministères intéressés par le projet (voir 1/), sont allés puiser en 1963 dans le courant « *policies* » un projet de politique publique qui ne faisait plus sens pour les représentants de la société civile. L'idée de réconciliation par la jeunesse avait bien été portée au lendemain de la guerre par diverses personnes militant à titre privé pour le rapprochement franco-allemand (Rovan

³ Alfred Grosser était en effet l'animateur d'une association appelée le *Comité Français d'Echanges avec l'Allemagne Nouvelle* qui avait milité, aux côtés d'Emmanuel Mounier, pour un rapprochement au travers des échanges de jeunes.

1972). Bénéficiant du soutien du gouvernement français d'occupation en Allemagne, ces hommes et ces femmes étaient parvenus à organiser un nombre significatif de rencontres de jeunes de 1945 à 1955. Engagés, à l'instar d'autres « militants moraux » (Agrikoliansky 2002) dans le temps de l'action, ils ont toutefois considéré que cette activité centrée sur le binational ne répondait plus à une nécessité une fois les relations franco-allemandes normalisées. Les années 1950 semblent avoir constitué un tournant : ils ont alors majoritairement abandonné le champ franco-allemand et réinvesti leur capital militant sur d'autres causes : le rapprochement avec les pays du Maghreb, la construction européenne etc. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que le choix du cadre binational en 1963 leur soit apparu, ainsi qu'aux grandes associations de jeunesse, anachronique : dans leur esprit, la réconciliation franco-allemande était de l'histoire ancienne.

La temporalité et les préoccupations du courant « *politics* » étaient bien différentes. Nous avons vu que l'OFAJ fut le résultat de l'agrégation d'intérêts domestiques assez éloignés de la question du rapprochement entre les peuples. Ceux que nous avons mentionnés en première partie étaient tous compatibles avec l'hypothèse d'un l'Office européen pour la jeunesse. La fin de non recevoir opposée par les gouvernements aux associations de jeunesse s'explique par une autre compréhension de l'utilité du nouvel office : sa fonction de symbole de la réconciliation franco-allemande. Ce point transparait très clairement de la réaction de divers diplomates français aux demandes d'eupéanisation réitérées par les mouvements de jeunesse : « *l'Office franco-allemand pour la jeunesse peut être considéré comme l'exemple le plus visible de ce qui a été fait pour appliquer le Traité du 22 janvier et la création d'un Office européen porterait un coup sensible à l'organisme qui a été mis sur pied.* »⁴. Cette fonction de symbole de la réconciliation franco-allemande était inscrite dans le choix fait en 1963 d'intégrer ce programme de coopération culturelle au prestigieux traité franco-allemand ; elle fut renforcée lorsqu'il s'avéra quelques mois plus tard que l'OFAJ resterait probablement la seule réussite visible du traité de l'Élysée⁵.

Du point de vue théorique, cette analyse réhabilite un facteur négligé par les approches en termes de changement d'arène : la contingence. En sciences sociales, cette notion est le plus souvent mobilisée par opposition aux théories déterministes pour rappeler l'importance de la liberté de l'Homme et l'imprévisibilité de ses choix. En science politique, la notion fut remise au goût du jour par Paul Pierson dans un sens qui s'inspire des théories du chaos : la contingence jouerait un rôle essentiel dans le monde politique car de petites causes produisent souvent des effets disproportionnés : « *large consequences may result from relatively small or contingent events* » (Pierson 2000 : 251). Notre interprétation de la notion de contingence emprunte à ces deux traditions. Elle s'inspire également de celle qui la définit, après Antoine Augustin Cournot, comme un concours de faits rationnellement indépendants les uns des autres (Cournot 1975). Selon cette tradition, l'accident du passant qui reçoit une tuile tombée d'un toit est contingente parce que la série de cause qui l'a conduit à emprunter cette rue est logiquement indépendante de celle qui a amené la tuile à se détacher. On perçoit aisément en quoi cette interprétation à trois dimensions de la notion de contingence entre en résonance avec le schéma de Kingdon : la réunion des trois courants est d'abord le fruit de l'action d'entrepreneurs politiques disposant d'un libre arbitre ; elle découle ensuite d'une situation de choix qui ne contient pas tous ses effets futurs ; elle peut enfin être appréhendée comme la rencontre non-nécessaire de trois courants généralement indépendants.

⁴ François Seydoux, MAE, Direction des affaires politiques, Commission Interministérielle pour la coopération franco-allemande, Paris, le 3 mars 1964, compte rendu de la réunion du 24 février 1964. Europe, RFA, Direction des affaires politiques, vol 1599.

⁵ La ratification du traité par le Bundestag en avril 1963 ne put en effet se faire qu'au prix de l'introduction d'un préambule qui rendait caduques les chapitres sur la politique étrangère et la défense.

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

3/ INSCRIRE SES PRÉFÉRENCES DANS LE GRAND RÉCIT DE LA RÉCONCILIATION

La richesse de la tradition constructiviste dans la science politique francophone (Jobert and Muller 1987) explique qu'il puisse paraître tautologique d'affirmer que l'action publique engage des logiques de sens (Faure, Pollet et al. 1995). Les politiques publiques sont des « construits sociaux » autant que des construits politiques (Muller and Surel 2003). Cette affirmation se comprend de manière différente si l'on pose que l'acteur est pris dans des structures normatives et cognitives qui le dépassent ou si l'on estime qu'il participe à leur définition. La vérité se situant quelque part entre ces deux affirmations, choisir l'une comme point de départ conduit à se déporter peu à peu en direction de l'autre. Dans la mesure où nous avons jusqu'à présent adopté le point de vue de l'acteur-stratège, nous nous inscrirons dans ce deuxième courant d'analyse, celui qui pose a priori que l'acteur est maître de la formulation des politiques publiques, que les contraintes symboliques ou idéologiques n'existent pas. L'invalidation de cette « hypothèse zéro » se fera au travers du constat qu'on ne peut pas tout à fait librement prétendre n'œuvrer qu'au rapprochement franco-allemand quand son seul but est en réalité d'affirmer la primauté institutionnelle de son ministère, de promouvoir l'apprentissage du français en Allemagne ou de contrôler l'idéologie des mouvements de jeunesse. Quelles concessions idéologiques, symboliques ou rhétoriques les auteurs de ces stratégies de changement d'échelle ont-ils dû faire ? La thèse est que la réponse à cette question est contenue dans la notion de « récit de politique publique ».

Claudio Radaelli a montré tout l'intérêt de la notion de récit pour l'analyse des politiques publiques (Radaelli 2000). Elle permet notamment de rendre compte de la dimension à la fois cognitive (a) et normative (b) de l'action publique : a/ « *Les récits de politique publique à l'œuvre dans l'action publique ont souvent la forme d'histoires causales avec un début, un milieu et éventuellement une conclusion morale* ». b/ « *Les événements sont présentés au travers d'une intrigue cohérente qui suggère une suite d'actions plutôt qu'une autre* » (Radaelli 1999 : 99). Selon cette approche, la notion s'apparente à un outil permettant de décoder les référentiels (Jobert and Muller 1987), paradigmes (Hall 1997; Surel 1997) et autres « systèmes de croyances » (Sabatier and Jenkins-Smith 1993). L'intérêt principal de la notion de récit réside cependant moins dans cette fonction heuristique que dans la définition des idées qu'elle engendre : « *ideas shaped in policy narratives can both be ressources used by entrepreneurial actors and provide the structure within which action is embedded* » (Radaelli 1999 : 98). Appliquée à la question des changements d'échelle, cette thèse signifie qu'un certain usage instrumental des matrices cognitives et normatives est possible mais qu'il ne peut pas être absolu. Ou pour le dire autrement : les acteurs-stratèges peuvent effectivement

habiller leur intérêt national dans un certain récit mais leur liberté n'est pas totale : ils doivent respecter l'intrigue afférente à l'échelle qui a été choisie.

Dans le cas qui nous intéresse, l'intrigue en question est celle de la réconciliation franco-allemande telle qu'elle fut mise en scène à partir des années 1960 par les chefs d'Etats et de gouvernements. Indépendamment des travaux de C. Radaelli, Valérie-Barbara Rosoux a montré tout l'intérêt de la notion de « récit historique » pour la compréhension des discours officiels produits par les responsables français et allemands (Rosoux 2002). Le point de départ de la thèse est que le sens des événements historiques n'est pas fixé dans le marbre (Ricoeur 2000) de telle sorte que les discours de politique étrangère peuvent convoquer des récits très différents du passé commun. En fonction de leurs objectifs de politique étrangère, les responsables officiels peuvent choisir de survaloriser les pages sombres du passé conflictuel ou au contraire de s'engager, comme la France et l'Allemagne, sur la voie plus constructive du « travail de mémoire ». Cette deuxième option implique essentiellement la formulation d'un récit historique orienté vers *« l'harmonisation des lectures divergentes et parfois contradictoires du passé [ou du moins] l'acceptation de ces différentes lectures par l'ensemble des protagonistes »* (Rosoux 2002 : 2). Concrètement, les guerres franco-allemandes sont diluées dans une histoire commune ancestrale et la jeunesse est invitée à mettre un terme définitif au vieil antagonisme franco-allemand. On trouve un condensé de ce grand récit dans la déclaration commune qui sert de préambule au traité de l'Elysée : *« Convaincus que la réconciliation du peuple allemand et du peuple français, mettant fin à une rivalité séculaire, constitue un événement historique qui transforme profondément les relations entre les deux peuples, (...) [le général de Gaulle et le chancelier Adenauer] constatent que la jeunesse a pris conscience de cette solidarité et se trouve appelée à jouer un rôle déterminant dans la consolidation de l'amitié franco-allemande »*. Il reste à déterminer comment les auteurs des stratégies de changement d'échelle ont articulé leurs préférences à cette histoire. Ont-ils eu besoin d'insérer de nouveaux épisodes ? De quelles marges de manœuvre ont-ils alors disposé ?

Un détour par l'herméneutique de Paul Ricoeur permet d'évaluer jusqu'à quel point un usage purement instrumental du discours est possible et, par symétrie, dans quelle mesure l'acteur est contraint par les récits de politique publique auxquels il tente de s'accrocher. Dans *Temps et récit*, Paul Ricoeur définit le récit comme une *« médiation entre des événements ou des incidents individuels et une histoire prise comme un tout »* (Ricoeur 1983 : 127). S'inspirant de la théorie aristotélicienne du *Muthos*, Ricoeur montre que le récit s'interprète en première analyse comme un *« agencement de faits »*, *c'est-à-dire comme la création d'un ordre, d'une totalité, là où ne préexiste qu'une suite d'événements accidentels : les épisodes s'enchaînent de manière vraisemblable ; les personnages trouvent place dans l'intrigue ; l'histoire est intelligible et peut « s'embrasser d'une seule vue »* (81). Cette conception de la notion de récit qui insiste sur l'idée d'agencement, de synthèse ou d'association, ne laisse guère de place aux innovations sémantiques. Mais Ricoeur ajoute plus loin, toujours par analogie avec le *Muthos* d'Aristote, que *« la théorie aristotélicienne ne met pas l'accent sur la seule concordance mais, de façon très subtile, sur le jeu de la discordance à l'intérieur de la concordance »* (79). Sans le surgissement contrôlé de l'émotion, du hasard ou des revers de fortune, aucune histoire ne serait digne d'être racontée : *« les épisodes, contrôlés par l'intrigue, sont ce qui donne de l'ampleur à l'œuvre et par là même une étendue »* (87). La nature profonde du fait narratif réside alors moins dans la « synthèse de l'hétérogène » que dans cette tension entre concordance et discordance. L'affirmation de Radaelli d'après laquelle les récits sont à la fois des ressources pour les entrepreneurs politiques et des structures dans lesquelles leurs actions sont imbriquées prend alors tout son sens : les auteurs stratèges peuvent introduire de nouvelles discordances à condition que celles-ci ne brisent pas la trame générale du récit.

Il reste à déterminer comment on juge du respect de cette règle du « jeu de la discordance à l'intérieur de la concordance ». Pour Ricoeur, la réponse ne réside pas fondamentalement dans les règles de la composition. Une histoire racontée doit certes respecter quelques exigences formelles : elle doit être « complète », c'est-à-dire avoir « *un commencement, un milieu et une fin* » (80) ; elle doit avoir une « étendue appropriée » afin de pouvoir être « *embrassée d'une seule vue* » (81) ; l'agencement des faits doit enfin apparaître logique ou vraisemblable. Mais toutes ces normes sont trop lâches pour constituer une contrainte véritable. Plus fondamentalement, elles ne servent qu'un critère, le caractère « compréhensif » de l'œuvre, et un juge seul juge : son public. Une œuvre narrative ne « *s'achève que dans le spectateur ou le lecteur* » (98) ; toute innovation sémantique est donc acceptable tant qu'elle fait sens pour ses destinataires.

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

Le problème était différent pour les acteurs qui entendaient encourager l'enseignement du français en Allemagne. Leur politique n'étant pas purement institutionnelle (Quermonne 1985), ils ont dû faire adopter par le nouvel Office un certain nombre de normes qui servaient leurs intérêts politiques. Ils ont ainsi obtenu que l'OFAJ proscrive l'usage de l'anglais, qu'il encourage la préparation linguistique des rencontres etc. La légitimation de ces principes d'action s'est faite par leur intégration à la structure cognitive et normative afférente à l'échelle : le grand récit de la réconciliation franco-allemande. La greffe s'est faite par l'adjonction de l'idée, conforme au bon sens, d'après laquelle il est nécessaire de savoir la langue de l'autre si l'on veut pouvoir le comprendre. Cette matrice cognitive fut immédiatement martelée par le nouvel Office : la langue étant le vecteur de la culture, la compétence linguistique est un préalable nécessaire à la compréhension. Dans un premier temps, le coup de force qui consiste à transformer un intérêt domestique en intérêt franco-allemand a donc pu sembler gratuit.

Le coût du changement d'échelle n'est apparu qu'à partir du moment où le nouvel aphorisme « pas de compréhension interculturelle sans compétence linguistique » fut contesté. A partir des années 1970 et 1980, une communauté épistémique de chercheurs en sciences sociales a en effet remis en question la prophétie de l'équivalence entre apprentissage interculturel et apprentissage linguistique. Des recherches menées à l'OFAJ à cette époque ont mis en évidence que le lien entre ces deux activités est plus complexe qu'on ne le pense : En fonction des dynamiques propres de la rencontre, les langues peuvent fonctionner « *comme des obstacles à la communication interculturelle plutôt que comme des moyens de l'établir* » (Ladmiral 1998 : 57). De cette « complexité de l'interculturel » (Demorgon 2004) il découle que des individus parfaitement bilingues reproduisent les préjugés les plus grossiers alors que des monolingues font signe d'une « rage de la compréhension » (Wulf 1998 : 11). Ou pour le dire autrement : « *ce n'est pas parce que les personnes parlent l'autre langue qu'ils peuvent supporter l'autre façon d'agir* » (entretien avec un chercheur, avril 2004). Cette contestation n'a pas abouti à la déconstruction totale de la maxime sur laquelle nos acteurs-stratégues maquillaient leur intérêt domestique : elle a cependant contribué à brouiller le message.

Plus complexe fut le cas de l'intégration de l'objectif du contrôle idéologique des mouvements de jeunesse au récit de la réconciliation. Dans le contexte de la guerre froide, une partie de la propagande communiste consistait à présenter le régime Est-Allemand comme un Etat-nation victorieux du national-socialisme. La République Fédérale d'Allemagne était dépeinte, par opposition, comme le lieu de refuge des anciens nazis et comme l'héritière à la fois juridique et idéologique du Troisième Reich. Cette représentation de l'histoire était enseignée aux jeunes à l'école et relayée au dehors par la visite de mémoriaux de la lutte antifascistes et d'anciens camps de concentration. Ne pouvant rivaliser avec la RDA sur le terrain de la récupération idéologique d'un passé glorieux, la RFA s'efforçait d'incarner le renouveau démocratique de l'Allemagne. Dans le domaine des échanges de jeunes, cette stratégie se matérialisait par la diffusion d'une image vitrine qui laissait peu de place à la rétrospection : la République fédérale se sonnait à voir comme le symbole du renouveau démocratique de l'Allemagne. L'OFAJ a par conséquent développé pendant des décennies une pédagogie des échanges qui proscrivait de manière surtout implicite toute référence au passé : « *Entre jeunes, on n'en parlait peu parce qu'il y avait cette idéologie ambiante qui disait qu'il ne fallait pas en parler* »⁶.

Cette orientation anhistorique contrastait fortement avec le travail de mémoire inscrit dans le récit officiel de la réconciliation (Rosoux 2002). Afin de ne pas briser la concordance de l'intrigue, l'Office a mis en avant une autre maxime cognitive d'après laquelle l'histoire n'intéresserait pas les jeunes :

- « *Ce ne sont pas l'héritage historique ou la politique qui intéressent les jeunes gens, mais plutôt les obstacles concrets qui s'opposent à l'épanouissement de leur personnalité* »⁷
- « *Il ne viendrait plus à l'idée d'aucun jeune, aujourd'hui, de rechercher le contact avec des jeunes d'un pays voisin pour discuter de l'héritage malheureux laissé par des guerres qu'ils situent dans un passé déjà lointain. Ils préfèrent de beaucoup échanger leurs opinions au sujet de difficultés communes, afin d'y trouver des solutions viables dans l'un et l'autre pays.* »⁸.

Comme dans le cas de l'apprentissage linguistique, ce nouvel épisode s'intégrait de manière vraisemblable au récit de la réconciliation : il entraînait en résonance avec le mythe régulièrement convoqué de l'internationale de la jeunesse⁹.

Mais comme dans le cas décrit précédemment, le coup de force symbolique n'a tenu que jusqu'au jour où le récit est apparu trop dissonant. Le mythe de l'internationale de la jeunesse prévoyait notamment la disparition rapide des préjugés hérités de l'histoire. Les praticiens des rencontres ont rapidement dû se rendre à l'évidence : non seulement les préjugés ne disparaissaient pas, mais les conflits liés aux représentations divergentes des événements historiques se multipliaient. L'OFAJ a rapidement lancé des études pour comprendre ces anomalies (Bourdet 1968?). Afin de gérer la présence inévitable du passé dans les rencontres, il a élaboré une théorie des échanges interculturels qui prenait le contre-pied de l'approche anhistorique adoptée en 1963 (Demorgon 1998). Dans ce contexte, la volonté du gouvernement allemand de contrecarrer l'instrumentalisation du passé par les communistes a dû inventer de nouvelles voies.

⁶ Entretien avec un agent de l'OFAJ qui a participé à diverses rencontres dans les années 1960, Paris, 26.5.02

⁷ KEPPEL Hans - « L'information objective est primordiale. L'Office franco-allemand en quête de voies nouvelles » - In: *Der Frankfurter Rundschau*, 18.5.71

⁸ Josef Winkelheide, directeur de la Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit, In : *Documents, revue des questions allemandes*, 1974, n°4, p157

⁹ « Deux pays, une jeunesse », tel est le titre d'un court-métrage produit par l'Office franco-allemand pour la jeunesse en 1978.

On constate donc au travers de ces trois exemples que toutes les stratégies de changement d'arène ne conduisent pas à composer avec les logiques de sens. Lorsque ce fut le cas, les acteurs ont mobilisé des matrices cognitives consensuelles pour légitimer l'inscription de leurs préférences au récit de la réconciliation. A chaque fois, le compromis narratif trouvé fut cependant remis en cause après quelques années.

En conclusion, la création en 1963 de l'Office franco-allemand pour la jeunesse posait la question de l'articulation de ce programme d'action publique avec les politiques nationales et européennes de jeunesse. Nous avons vérifié dans une première partie que des stratégies de basculement de l'arène nationale vers le franco-allemand ont bien présidé à sa création : confrontés à des points de veto institutionnels au niveau domestique, divers acteurs ont vu dans ce programme un moyen de promouvoir leur intérêt à un nouvel échelon. Cette approche centrée exclusivement sur la rationalité instrumentale et les institutions n'éclairait cependant qu'une partie des phénomènes observés. Pour comprendre le rejet de l'hypothèse d'un Office « européen » pour la jeunesse, nous avons été amené à complexifier le schéma en faisant intervenir un facteur trop souvent négligé : la contingence. Engagés sur la voie de la déconstruction des postulats qui sous-tendent la notion de changement d'arène, nous avons ensuite constaté que ces stratégies ne peuvent faire l'économie des logiques de sens qui parcourent l'action publique. Ce faisant, nous espérons avoir illustré l'intérêt d'une approche consistant à explorer les apports complémentaires des grilles de lectures centrées sur les intérêts, l'histoire et les idées (Hall and Taylor 1996).

On reproche parfois aux études qui tentent de réunir ces trois courants de vouloir concilier l'inconciliable, de contredire à chaque nouvelle partie ce qu'elles se sont efforcées de démontrer précédemment. Cette critique n'est pas pertinente si l'on admet que la temporalité des différents facteurs explicatifs que nous avons testé successivement n'est pas la même (Palier and Sured 2005). La critique est encore moins pertinente si l'on adopte des positions théoriques modérées sur ces trois courants. On oppose en particulier souvent le néo-institutionnalisme du choix rationnel et le néo-institutionnalisme sociologique. La contradiction est certainement irréductible si l'on part des postulats de Gary Becker (Becker 1996) pour aboutir à une analyse foucaldienne de l'action publique. Mais notre propos était bien plus modeste : nous n'avons adopté dans la troisième partie que postulats les plus minimalistes sur la « construction sociale de la réalité ». Ils suffisaient à démontrer qu'une politique publique définie à un certain niveau doit nécessairement s'inscrire dans un récit de politique publique correspondant à l'échelle de sa mise en œuvre. On ne quitte pas le point de vue de l'acteur quand on affirme que la nécessité de conclure un tel compromis narratif s'apparente à un coût rendant moins pertinente la stratégie de changement d'échelle.

Ouvrages ou articles cités

Agrikoliansky, E. (2002). La Ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945 : sociologie d'un engagement civique. Paris, l'Harmattan.

Bariéty, J. (1992). 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: 352-364.

- Baumann, A. (2003). Begegnung der Völker. Der Elysée-Vertrag und die Bundesrepublik Deutschland. Deutsch-französische Kulturpolitik von 1963 bis 1969. Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Becker, G. S. (1996). Accounting for tastes. Cambridge, Harvard University Press.
- Bourdet, Y. (1968?). Préjugés français et préjugés allemands. Paris, OFAJ.
- Cohen, M. D., J. P. March, et al. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice." Administrative Science Quarterly **17**: 1-25.
- Cournot, A.-A. (1975). Essai sur les fondements de nos connaissances et sur les caractères de la critique philosophique. Paris, J. Vrin.
- Demorgon, J. (1998). L'histoire interculturelle des sociétés. Paris, Anthropos.
- Demorgon, J. (2004). Complexité des cultures et de l'interculturel : contre les pensées uniques. Paris, Anthropos.
- Eberhard Harribey, L. (2002). 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.
- Faure, A., G. Pollet, et al. (1995). La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel. Paris, L'Harmattan.
- Grosser, A. (1963). "Réflexions sur un traité." Bulletin bimestriel d'information du Comité français d'échanges avec l'Allemagne nouvelle **77-78**: 1 et 12.
- Hall, P. (1997). "Policy paradigm, social learnings, and the State : the case of economic policy making in Britain." Corporate Politics **avril 1997**: 275-296.
- Hall, P. A. and R. C. R. Taylor (1996). "Political Science and the three New Institutionalisms." Political studies **44**: 936-957.
- Jobert, B. and P. Muller (1987). L'Etat en action : Politiques publiques et corporatisme. Paris, PUF.
- Kingdon, J. W. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. New York, Harper Collins.
- Ladmiral, J.-R. (1998). La communication interculturelle: une affaire franco-allemande? Ethnosociologie des échanges interculturels. P. Dibie and C. Wulf. Paris, Anthropos: 45-64.
- Loncle, P. (2003). L'action publique malgré les jeunes. Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000. Paris, L'Harmattan.
- Muller, P. and Y. Surel (2003). Les politiques publiques. Paris, Presses universitaires de France.

- Négrier, E. (2005). La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Nikles, B. (1976). Jugendpolitik in der Bundesrepublik Deutschland : Entwicklungen, Merkmale, Orientierungen. Opladen, Leske und Budrich.
- Palier, B. and Y. Surel (2005). "Les "Trois I" et l'analyse de l'Etat en action." RFSP **55**: 7-32.
- Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." American Political Review **94**, 2: 251-267.
- Quermonne, J. L. (1985). Les politiques institutionnelles: Essai d'interprétation et de typologie. Traité de science politique. J. Leca and M. Grawitz: 61-88.
- Radaelli, C. M. (1999). The Power of Policy Narratives in the European Union: The Case of Tax Policy. Public Policy and Political Ideas. E. Edward. Cheltenham: 98-115.
- Radaelli, C. M. (2000). "Logiques de pouvoir et "récits" dans les politiques publiques de l'Union européenne." RFSP vol **50**, n°2: 255-275.
- Ricoeur, P. (1983). Temps et récit. 1/ L'intrigue et le récit historique. Paris, Gallimard.
- Ricoeur, P. (2000). La mémoire, l'histoire, l'oubli. Paris, Seuil.
- Rosoux, V.-B. (2002). 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.
- Rovan, J. (1972). "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**: 675-704.
- Sabatier, P. and H. C. Jenkins-Smith (1993). Policy change and learning : An advocacy coalition approach. Boulder, Westview.
- Surel, Y. (1997). L'État et le livre: les politiques publiques du livre en France : 1957-1993. Paris, L'Harmattan.
- Wulf, C. (1998). L'Autre. Perspective pour une formation à l'interculturalité. Ethnosociologie des échanges interculturels. P. Dibia and C. Wulf. Paris, Anthoropos: 11-24.