

Programme de formation-recherche du CIERA
Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherches sur l'Allemagne
« Représentations des conflits et construction de la paix »

Organisateurs : Jean-Paul Cahn (Univ. Paris IV, IRICE), Françoise Knopper (Univ. Toulouse II, CERAM), Anne-Marie Saint-Gilles (Université Lumière Lyon II, LCE)

Compte-rendu de l'atelier du 18 novembre 2006

**« Organisations supranationales, action publique
et construction de la paix »**

Lieu : Institut des Sciences de l'Homme (Université Lumière Lyon 2)

Discutant : Johannes Becker (Zentrum für Friedens- und Konfliktforschung, Marburg/Lahn)

En préalable à l'ouverture de l'atelier, l'attention des participants a été attirée sur le colloque « **Migrations et identités** », organisé par le CIERA du 23 au 25 novembre 2006 à la Maison de la Recherche et au Collège d'Espagne (Paris), ainsi que sur le **programme d'encadrement doctoral** du CIERA, coordonné par Monsieur Falk Bretschneider.

Les organisateurs ont par ailleurs rappelé aux jeunes chercheurs présents la date limite d'inscription au CIERA, fixée au 15 décembre prochain, ainsi que celle du 1^{er} décembre, qui clôturera le dépôt des dossiers de candidature à une aide à la mobilité proposée par le CIERA. Enfin Johannes Becker, discutant invité pour cet atelier, a brièvement présenté le *Zentrum für Friedens- und Konfliktforschung* de Marburg / Lahn auquel il est rattaché.

* * * * *

Le premier exposé a été présenté par Eleni BRAAT (doctorante en histoire, Institut d'Etudes Européennes de Florence), sur « **La question du désarmement en relation avec la défense coloniale** ». **Étude comparative des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne (1921-1932)**.

Résumé de l'intervention :

La recherche porte sur la manière dont les Pays-Bas et la Grande-Bretagne ont traité la question du désarmement durant les années 1920. Plus précisément, on vise à mettre en évidence le rôle que les besoins militaires de la défense coloniale ont joué dans les positions néerlandaise et britannique en matière de limitation des armements.

Cadre

Le choix de la période 1921-1932 se justifie par l'organisation, à cette époque, de plusieurs conférences sur la limitation des armements. Parmi celles-ci, on peut distinguer entre celles qui sont tenues dans le cadre de la Société des Nations et celles qui voient le jour en dehors de ce cadre.

En 1932, s'inaugure une Conférence mondiale du désarmement, organisée par la Société des Nations. Elle échoue en grande partie, suite aux tensions croissantes dans les relations internationales : la date de la Conférence a été remis trop souvent, ce qui a rendu inévitable l'échec des négociations. Pour cette raison, nous ne traiterons pas de cette Conférence du désarmement dans la partie principale de notre recherche.

Les préparations à la Conférence sont, en revanche, bien plus intéressantes. La Société des Nations met en place une Commission préparatoire pour la Conférence du désarmement qui, au bout de six sessions tenues entre 1926 et 1930, achève ses travaux avec la présentation d'un projet de convention pour la future Conférence. Malgré le fait que ce projet de convention ne soit guère utilisé lors de la Conférence, les travaux préparatoires trouvent leur intérêt dans le fait qu'ils reflètent une période marquée par l'apogée d'un pacifisme et d'un optimisme dans les relations internationales, ainsi que par le déclin rapide de ces idées à la fin des années 1920.

Vu que notre étude porte sur l'influence de la défense coloniale des deux pays choisis, on ne peut se limiter aux travaux préparatoires dans le cadre de la Société des Nations. Bien sûr, des références aux relations internationales dans le Pacifique ont apparu dans le cadre de ces travaux, mais parce que les États-Unis n'étaient pas membres de la Société des Nations, des sujets sur le Pacifique n'y sont traités qu'à titre secondaire. En dehors du cadre de la Société des Nations, on se concentre sur trois Conférences navales : la Conférence de Washington (1921/1922), la Conférence de Genève (1927) et la Conférence de Londres (1930).

En ce qui concerne les travaux de la Commission pour la préparation de la Conférence du désarmement et la position néerlandaise dans ce comité, on dispose de sources importantes et volumineuses : les procès-verbaux des six sessions de la Commission préparatoire ainsi que la correspondance entre le ministère néerlandais des Affaires étrangères et sa délégation à Genève.

Par rapport aux trois Conférences navales et la position néerlandaise à l'égard des questions traitées, nos sources sont plus succinctes. Jusqu'ici, nous n'avons pas encore pu mettre la main sur d'éventuels procès-verbaux et les rapports écrits au sein du ministère des Affaires étrangères sont rares.

En outre, les Pays-Bas n'ont pas participé aux Conférences de Genève et de Londres. Pourtant, les sujets traités demeurent d'une importance considérable pour la défense des Indes néerlandaises. Les Pays-Bas ont été uniquement invités à la Conférence de Washington, lors de laquelle ils ont obtenu, avec une certaine difficulté, la garantie d'un *statu quo* pour les Indes néerlandaises. Des rapports rédigés par le délégué principal à la Conférence de Washington ainsi que du « spécialiste » de ministère en questions sur le Pacifique, constituent nos sources principales pour la Conférence de Washington.

Structure

On vise à examiner la position des Pays-Bas et de la Grande-Bretagne en matière de désarmement. Par cette « position » des deux pays, nous entendons avant tout les positions *gouvernementales*. L'analyse de ces positions se rapporte à la question suivante : quelle est l'importance de la défense coloniale dans le cadre de la SDN et dans celui des conférences navales ? Pour les Pays-Bas, on se concentre surtout sur la position de la délégation néerlandaise pendant les travaux préparatoires, dont les sources sont les plus nombreuses.

Une grande partie de la recherche s'intéresse également aux points de vue de mouvements pacifistes, nombreux et polyvalents. Nous avons fait le choix d'aborder le pacifisme confessionnel (catholique et protestant pour les Pays-Bas) ainsi que le pacifisme socialiste. Pour le cas néerlandais, ce choix repose notamment sur la disponibilité des sources qui consistent surtout en des revues publiées par les organisations confessionnelles et socialistes, ainsi que de nombreuses brochures publiées par les membres de ces organisations. L'analyse de ces sources vise à évaluer à l'importance accordée, dans le cadre plus général de la guerre, à l'idée coloniale.

La troisième partie de la thèse sera consacrée aux points de vue des « groupes » ayant des liens particuliers avec les colonies. Ces « groupes » sont composés de personnes qui ont des intérêts dans la défense, le commerce ou dans d'autres domaines liés aux colonies et dont les points de vue sont surtout présentés dans certaines revues. Pour le cas néerlandais, l'on a décidé de se baser sur deux grandes revues qui reflètent bien les préoccupations des Indes néerlandaises. On vise à mettre en évidence l'attention que ces deux revues ont manifestée à l'égard des facteurs qui étaient considérés comme les plus décisifs pour la défense coloniale : l'expansionnisme japonais, le mouvement communiste et le nationalisme indonésien.

La thèse se compose donc de trois parties principales par lesquelles on vise à rendre compte des différentes approches de ces pays en matière de désarmement.

Comparaison

Malgré le stade avancé de notre recherche, nous n'avons pas encore procédé à la dimension comparative. Cela pour deux raisons : la première tient à l'abondance d'études relatives au cas britannique, ce qui rend le cas néerlandais – qui n'a été que peu exploré – plus intéressant. La seconde raison est que l'incorporation des mouvements pacifistes dans notre recherche a, certes, rendu plus complète une étude sur l'approche de la question du désarmement mais a aussi fortement augmenté la quantité des sources à traiter.

Questions relatives à la poursuite de la recherche

A ce jour, nous avons déjà réalisé une première version des chapitres relatifs au cas néerlandais et notamment aux points de vue gouvernementaux et pacifistes. Cette présentation permet de communiquer les résultats des recherches déjà réalisées, mais également les perspectives pour la poursuite de la thèse : les points qui restent à analyser dans le cas néerlandais et surtout la manière de procéder à une comparaison avec la Grande-Bretagne.

Pour le cas néerlandais il nous manque avant tout des données statistiques pour contrôler et/ou étayer des informations sur les forces armées néerlandaises et japonaises, les budgets militaires, la société indonésienne et le rôle de la minorité chinoise dans celle-ci.

En outre, nous devrions éventuellement faire face à l'absence des procès-verbaux des trois Conférences navales. Cela nous obligera à partir à la recherche d'autres sources qui reflètent bien la position gouvernementale. Pour le cas néerlandais, la recherche d'autres sources est particulièrement importante, puisque jusqu'à présent nous n'avons pu trouver que des rapports portant sur la Conférence de Washington.

En ce qui concerne la comparaison avec la Grande-Bretagne, le problème principal porte sur le fait qu'une comparaison basée uniquement sur des sources n'apparaît pas réalisable : le temps qui nous reste n'est pas suffisant et un nombre considérable d'études a déjà été basé sur

une grande partie des sources. Seule une comparaison très limitée, uniquement basée sur la littérature secondaire, nous pourrait être envisageable. Ceci étant, sur quels points précis s'agirait-il de faire une telle comparaison ? A-t-elle encore un sens ou est-il préférable de se concentrer uniquement sur le cas néerlandais ?

Discussion :

Lors de la discussion, plusieurs questions ont été posées sur la dimension comparative de la thèse et sur son assise méthodologique. Dans ce cadre, les intervenants ont cité l'ouvrage de Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand Müller-Rommel (dir.), *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch*, Opladen : Leske + Budrich, 20034, 416p.

Les intervenants ont également rappelé l'existence du Centre d'études d'histoire de la défense (Château de Vincennes), où sont disponibles toutes les statistiques rassemblées par l'armée française. Créé par le ministère de la Défense en novembre 1994, ce centre a reçu pour mission, en liaison avec les services historiques des armées et en coopération avec les institutions universitaires, de promouvoir et d'encourager la recherche dans tous les secteurs de l'histoire de la défense. Cf. www.cehd.sga.defense.gouv.fr

Concernant notamment les questions d'armement et de défense, il a été rappelé que les rapports des Ambassades peuvent également constituer une source importante d'informations. Par ailleurs, les archives du Quai d'Orsay et les archives fédérales de Berne, en Suisse, peuvent également fournir des renseignements utiles sur ce sujet.

La seconde intervention de la journée, « **'Deutschlandvertrag' et intégration dans l'OTAN : l'influence des Alliés occidentaux sur la politique étrangère de l'Allemagne (1949-1955). Le point de vue de Wilhelm Grewe** » a été présentée par Ruth Lambertz (doctorante en Etudes germaniques, Univ. Paris IV).

Résumé de l'intervention :

Dans le cadre d'un programme de formation-recherche autour des termes de « guerre et paix », les années 1949-55 présentent un intérêt tout particulier. Il s'agit en effet d'une période au cours de laquelle la corrélation entre les deux termes est particulièrement marquée : pendant ces années-charnière, la fin de la guerre et la construction de la paix ne vont pas toujours de soi et doivent être constamment redéfinies.

Certes, les hostilités sont officiellement terminées et un statut de paix provisoire a été trouvé. Mais la société allemande, tout comme les sociétés française et anglaise (et, dans une moindre mesure, la société américaine) sont encore profondément marquées par la guerre. De plus, le statut d'occupation donne une dimension particulière au lien et à la transition entre les termes de guerre et de paix, tout comme l'attente d'un traité de paix véritable, conclu au nom de tous les allemands. Pendant de nombreuses années encore, la guerre continuera à conditionner la paix.

Contexte historique général :

En 1949, la République Fédérale d'Allemagne (RFA) naît sous la tutelle des trois forces d'occupation occidentales, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France. Au cours des premières années de son existence, le futur de l'Allemagne se décide essentiellement en

fonction d'événements internationaux indépendants de la volonté des dirigeants allemands. C'est dans un contexte de guerre froide et de tensions intenses au niveau mondial que Konrad Adenauer et ses collaborateurs entreprendront leur politique de reconquête de la souveraineté et d'intégration à l'Ouest.

A cette époque, Adenauer est hanté par la question de la sécurité de l'Allemagne face à la menace grandissante que représente l'URSS. C'est en effet sur le sol allemand que se déroulerait un éventuel conflit entre les deux grandes puissances. Le but premier d'Adenauer est donc de s'assurer du soutien des Etats-Unis, seule puissance capable de garantir la sécurité de l'Allemagne face à la menace soviétique. La guerre de Corée ne fait que renforcer la conviction d'Adenauer qu'il est indispensable pour l'Allemagne de participer à un système de défense collectif occidental.

La Corée change également les perceptions des Alliés qui commencent à voir les avantages de l'aide que l'Allemagne pourrait apporter au système de défense occidental. Toutefois, il s'agit de bien encadrer l'ancien ennemi. Ainsi naît le plan Pleven de 1950 qui propose de créer une Communauté Européenne de Défense (CED) à laquelle participerait l'Allemagne.

Au cours de négociations avec les Alliés, les Allemands restent inflexibles sur trois points: une contribution militaire allemande ne se fera qu'à condition d'une augmentation substantielle des troupes alliées en Allemagne, de la cessation du régime d'occupation dans sa forme actuelle et du traitement des futurs contingents allemands sur une base d'égalité avec les autres troupes.

La deuxième condition, la cessation du régime d'occupation, nécessite des négociations à part qui finissent par aboutir à un traité général communément appelé « Deutschlandvertrag », base de la nouvelle souveraineté allemande. Ce traité est loin d'être unanimement accepté : le SPD, notamment, le conteste violemment en arguant qu'il fige de façon définitive la division de l'Allemagne. Les notes de Staline de 1952 ne font que conforter le SPD dans son idée. L'opposition ira jusqu'à porter le traité devant le « Bundesverfassungsgericht » et à déclencher ainsi une grande bataille juridique qui divisera la RFA.

Ironie de l'histoire, ce sera le vote négatif de l'Assemblée Nationale française du 30 août 1954 qui rendra caduque le projet européen. Il s'agit alors de trouver rapidement une solution de rechange, solution que finira par apporter la proposition d'Anthony Eden à la conférence de Londres : il y suggère que l'Allemagne rejoigne les rangs de l'OTAN. Le travail des experts mène alors à la conférence de Paris d'octobre 1954 lors de laquelle il sera décidé que l'Allemagne sera admise à la fois à l'OTAN et à l'UEO et qu'à cette fin, elle retrouvera sa souveraineté. Le « Deutschlandvertrag » est intégré aux nouveaux traités de 1954, de façon à préserver la corrélation entre souveraineté et alliance avec les puissances occidentales. Le 9 mai 1955, une Allemagne souveraine rejoint les rangs de l'OTAN. La politique d'intégration à l'ouest a porté ses fruits.

Au cours des premières années de la jeune république, la question de la sécurité a donc une importance cruciale pour toutes les décisions de politique étrangère allemande et la dimension militaire prend une importance particulière. Mais en même temps, nous l'avons vu, il est impossible de parler de politique étrangère allemande à cette époque sans tenir compte du fait que, jusqu'en 1955, voire même dans une certaine mesure par la suite, cette politique dépend en premier lieu du bon vouloir des puissances alliées qui continuent à exercer un contrôle strict sur l'Allemagne.

Tout sujet sur la politique étrangère allemande de cette époque appelle donc une analyse

transnationale des interactions entre la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, ainsi que de leurs interactions avec l'Allemagne, dans le cadre du statut d'occupation, tout d'abord, et de l'OTAN ensuite. Il s'agit d'analyser une page essentielle de l'histoire allemande d'après-guerre sous le double angle des motivations allemandes et des motivations des Alliés.

Il existe bien sûr de nombreuses études sur le sujet de l'intégration de l'Allemagne à l'ouest, ce qui oblige le chercheur à se confronter à une bibliographie abondante et parfois surabondante. Cependant, des zones d'ombre subsistent: les études sur la politique étrangère et militaire de l'Allemagne se concentrent généralement sur les relations bilatérales et ne prennent pas en compte les interactions entre les puissances alliées. Dans les études sur l'OTAN, l'Allemagne n'apparaît que dans le contexte de considérations stratégiques sur la nécessité d'un renforcement de l'OTAN après le début de la guerre froide. Il reste donc à relier ces différentes approches dans une analyse plaçant la politique étrangère allemande dans le contexte des relations internationales, en prenant en compte les jeux de pouvoir et calculs politiques des principales puissances alliées.

Le rôle de Wilhelm Grewe :

L'analyse est centrée autour de l'expérience d'un personnage clé de l'Allemagne du début des années '1950, Wilhelm Grewe, dans une approche que l'on pourrait qualifier de « personengeschichtlicher Ansatz ».

Présent lors de la plupart des débats cruciaux du début des années '1950, puis ambassadeur allemand à Washington et auprès de l'OTAN, Wilhelm Grewe a fortement marqué la politique étrangère au cours de la première décennie de la jeune République Fédérale. Symbole d'une approche chrétien-démocrate de la politique étrangère sans pour autant être à l'origine un homme politique de métier, ce juriste de formation représente Adenauer lors de nombreuses discussions, mais conserve suffisamment de distance et de lucidité pour s'interroger sur le bien fondé de certaines décisions du chancelier allemand. Son point de vue est donc extrêmement intéressant car, s'il assume généralement les choix du gouvernement, il ne cache pourtant pas ses doutes et les difficultés rencontrées lors des négociations avec les Alliés.

Grewe est présent aux principales conférences de cette époque, il évoque dans ses notes les motivations des uns et des autres et insiste davantage que les historiens sur les débats qui opposaient les Alliés entre eux. C'est cet aspect des négociations qui semble digne d'intérêt, car c'est seulement après une analyse de la dynamique entre les Alliés que l'on peut véritablement appréhender les enjeux et les difficultés des négociations pour les Allemands.

Dès 1950, Wilhelm Grewe se voit confier le rôle de négociateur principal de la « Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatuts », la délégation chargée de négocier le traité général sur l'Allemagne de 1952. Etant donné que les négociations du « Deutschlandvertrag » sont intrinsèquement liées avec celles autour de la CED, Grewe fait partie du petit cercle d'initiés autour du chancelier Adenauer qui sont en contact constant avec les principaux représentants des puissances alliées. Son rôle est d'autant plus délicat qu'en tant que négociateur principal du « Deutschlandvertrag », Grewe doit concilier les attentes d'Adenauer (« ce vieux monsieur borné ») en matière de sécurité avec la réalité des concessions que les Alliés sont prêts à faire. Les notes de Staline de 1952, juste avant la signature des traités, font l'objet de nombreuses analyses de la part de Grewe qui en vient finalement à considérer qu'en faisant primer l'intégration à l'ouest sur une réunification plus qu'incertaine, Adenauer a fait le seul choix possible.

Ceci le pousse alors à s'engager ensuite dans la bataille juridique qui déchire le pays lors de la ratification du « Deutschlandvertrag ». Il passe de longues semaines à tenter de prouver la

conformité constitutionnelle du traité qu'il a lui-même contribué à rédiger et à intervenir au niveau de l'opinion publique, à travers de nombreux articles de journal.

Grewe joue également un rôle clé dans la préparation de la conférence des quatre ministres des affaires étrangères à Berlin du 25 janvier au 18 février 1954, à laquelle il assiste en tant que représentant allemand (« Sonderbevollmächtigter der Bundesregierung »).

Après l'échec de la CED par le vote négatif de l'Assemblée Nationale, Grewe est chargé d'adapter le « Deutschlandvertrag » aux nouvelles réalités et réussit même à arracher quelques concessions supplémentaires à ses homologues alliés.

Après avoir rempli les fonctions de « Leiter der politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes » jusqu'en 1958 et avoir participé notamment au voyage d'Adenauer à Moscou en 1955, Grewe sera ensuite muté ambassadeur à Washington, où il vivra la crise de Berlin ainsi que l'arrivée au pouvoir de John F. Kennedy. Transféré auprès de l'OTAN en 1962, il assistera au déménagement de l'OTAN à Bruxelles et enfin à l'élaboration des accords SALT.

Il n'existe pas encore de littérature secondaire conséquente sur Wilhelm Grewe. Les catalogues des principales bibliothèques ne mentionnent qu'un seul ouvrage collectif : "Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit: Festschrift zum 70. Geburtstag". Les écrits de Grewe, et en premier lieu ses mémoires, "Rückblenden, 1976-1951" constituent cependant un excellent point de départ pour la recherche, si on les analyse avec la prudence nécessaire. De plus, il existe divers actes de colloque datant des années '1980 principalement, décennie au cours de laquelle l'ancien ambassadeur, dorénavant à la retraite, est plus libre de parler de sujets qui lui tiennent à cœur.

Enfin, les papiers personnels de Grewe, conservés à Berlin aux archives du Ministère des Affaires Etrangères allemand (« Auswärtiges Amt »), permettent, par leur grande richesse, d'appréhender le travail au jour le jour de ce personnage de l'ombre qui tirait pourtant de nombreuses ficelles dans la politique allemande de l'après-guerre. Cependant, Wilhelm Grewe ayant lui-même procédé au tri de ces papiers avant de les confier aux archives, on n'y trouve que des documents officiels, toute information personnelle ayant apparemment été purgée avant l'ouverture du dossier au public.

Si les ouvrages historiques portant sur cette époque font relativement peu référence à Grewe, ses contemporains, dont Adenauer, se souviennent pourtant de lui dans leurs mémoires. De nature calme et réservée selon ces témoignages, il ne suscite guère de longues descriptions personnelles. Il est davantage mentionné pour son travail minutieux dans le cadre de diverses conférences et discussions. Cependant, des recoupements entre différents témoignages permettent de progressivement mieux cerner sa personnalité.

L'analyse espère apporter un éclairage nouveau sur les dynamiques nationales et internationales qui sous-tendaient les choix de politique étrangère allemande entre 1949 et 1955. Elle espère réunir les résultats de recherches germanophones, francophones et anglophones antérieures et montrer à quel point les décisions de chacune des puissances alliées étaient intrinsèquement liées et se conditionnaient mutuellement. En faisant le choix de s'appuyer sur un témoignage individuel précis encore inexploité pour apporter un éclairage personnel sur cette époque, peut-être ajoutera-t-elle une pièce supplémentaire à la mosaïque de travaux sur cette époque passionnante.

Discussion :

La discussion a surtout apporté des précisions méthodologiques, en particulier au sujet de l'interview de témoins (enfants, proches, anciens collaborateurs scientifiques, anciens étudiants le cas échéant). Johannes Becker et Mathias Delori ont insisté sur l'intérêt de telles rencontres, Anne-Marie Saint-Gille a souligné qu'il est de bonne méthode de n'envisager ces interviews que sur la base de recherches déjà avancées, comme le fait Ruth Lambertz, afin de pouvoir prendre en compte la subjectivité inhérente aux interviews.

Le problème de la recherche d'informations sur les activités de tel ou tel personnage durant la période nazie a lui aussi été abordé lors de la discussion. Les archives de la RDA peuvent à cet égard constituer une source intéressante, même si Monsieur Fritz Taubert émet un doute quant à leur fiabilité, de même que les « questionnaires » établis dans le cadre de la dénazification par les Américains. Ils sont aujourd'hui conservés aux Archives nationales de Ludwigsburg.

Madame Knopper rappelle que la bibliothèque du *Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte* de Francfort/Main (www.mpier.uni-frankfurt.de) constitue une source très riche dans le domaine juridique, notamment en raison de l'achat systématique par cette bibliothèque de toutes les thèses publiées par des juristes.

Les intervenants reviennent également sur la méthode de l'approche biographique en histoire. A ce sujet, Yaël Dagan recommande l'ouvrage de Jacques Revel : *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Le Seuil-Gallimard, 1996.

Le dernier exposé de la journée a été présenté par Mathias DELORI (doctorant en sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques, Grenoble). Il portait sur le sujet suivant : « **Le modèle de l'OFAJ est-il exportable ? Le regard de l'analyse des politiques publiques sur un dispositif unique en son genre** ».

Résumé de l'intervention :

Pour les personnes intéressées par la question de la gestion des situations post-confliktuelles, des situations post-crisis, le rapprochement franco-allemand est considéré comme un cas d'école. L'histoire mondiale contemporaine n'est en effet pas riche d'exemples de pays qui se sont fait la guerre par trois fois en moins d'un siècle avant de nouer des relations pacifiques. La rapidité et la solidité du processus apparaissent en effet spectaculaires : Cinq ans seulement après la fin des hostilités, la déclaration Schuman du 9 mai 1950 annonçait une intégration économique poussée entre les deux pays et le lancement de la construction européenne ; dix ans après la fin du deuxième conflit mondial, il n'existait plus de différend transfrontaliers entre la France et l'Allemagne (intégration de la Sarre à la République fédérale suite aux Accords de Paris du 23 octobre 1954) ; quelques années plus tard, Adenauer et de Gaulle manifestaient de manière spectaculaire leur volonté de parvenir à une réconciliation définitive entre les deux pays (traité de l'Elysée du 21 janvier 1963). De nos jours, le rapprochement franco-allemand apparaît tellement abouti qu'il a pu être qualifié par Helmut Kohl de « loi de la physique en politique » (Valérie Rosoux).

Du point de vue de la recherche sur la résolution des conflits, l'exemplarité du rapprochement franco-allemand présente au moins trois composantes essentielles. La première est celle de la résolution du conflit à proprement parler, c'est-à-dire de la normalisation des relations entre

les deux pays. Les historiens ont largement mis en évidence que ce processus se concrétise au tournant des années 1950 dans le cadre de la construction européenne. La deuxième grande singularité du cas franco-allemand est la conclusion rapide d'une forme de coopération qui dépasse la simple normalisation des relations politiques. Helen Wallace situe dans le traité de l'Élysée l'origine de ce partenariat spécial qui incite les partenaires à toujours aller de l'avant dans la coopération : *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.* La troisième spécificité du rapprochement franco-allemand est probablement la volonté, exprimée de manière forte au même moment, c'est-à-dire au début des années 1960, d'associer les peuples – on dira bientôt les « sociétés civiles » - à ce rapprochement. Le traité d'amitié franco-allemand signé le 21 janvier 1963 ne se contentait en effet pas de régler la coopération dans le domaine de la défense ou de la politique étrangère ; il comportait également toute une partie, intitulée « Education et jeunesse », qui établissait une base juridique et politique pour des programmes de coopération culturelle. Ce volontarisme devait trouver une manifestation concrète presque immédiate : la création, en juillet 1963, de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), un organisme destiné à contribuer au rapprochement franco-allemand au travers des échanges de jeunes.

Ce papier se concentre sur cette troisième dimension du rapprochement franco-allemand et plus précisément sur l'OFAJ. Le courant intellectuel de la « Peace Research » ou de la « Friedensforschung » a identifié de nombreux mécanismes de consolidation de la Sécurité collective : la médiation, l'arbitrage, le contrôle des armements, les organisations internationales, etc. Tous ces mécanismes ont en commun de s'intéresser aux conditions de régulation des tensions belliqueuses au niveau des gouvernements ou des pouvoirs politiques. Ce faisant, ils laissent dans l'ombre une part importante de la dynamique de construction de la paix : l'apaisement du souvenir du passé conflictuel du côté des opinions publiques. Cette question traverse de nombreux travaux sur l'histoire des relations culturelles. Elle n'a en revanche guère été travaillée par la science politique. Cette lacune implique que l'hypothèse de la possibilité d'une action volontariste de la puissance publique en direction de la société afin de changer les mentalités n'a guère été explorée. Ce fait se comprend aisément : une telle action n'a que très rarement été expérimentée dans les faits. La création de l'OFAJ en 1963 constitue une de ces tentatives. Ce papier se propose donc d'explorer la question de l'exemplarité ou de « l'exportabilité » de ce dispositif pour la résolution des conflits ou la gestion des situations post-crisis : quelle est la nature concrète de ce programme ? Cet instrument d'action publique a-t-il été expérimenté ailleurs ? A-t-on mesuré son efficacité du point de vue de son objectif affiché, la transformation des mentalités au travers des contacts organisés entre des fragments des populations ?

On tentera de répondre à ces questions à partir des grilles de lecture de l'analyse des politiques publiques. Cette sous-discipline de la science politique s'est donnée comme programme de recherche d'expliquer l'action publique du point de vue sociologique, en ouvrant la « boîte noire » de l'Etat et en explorant les jeux d'acteurs et toutes les interactions conduisant à la genèse et à la mise en œuvre des décisions politiques. Cette démarche profondément « analytique » différencie ce courant académique d'autres sciences de l'action publiques qui, comme les relations internationales, cherchent plus explicitement à identifier et articuler un nombre limité de grandes variables explicatives. L'analyse des politiques publiques se différencie également, en France notamment, de disciplines voisines comme la sociologie des organisations par son attention aux phénomènes de « construction sociale de la réalité ». Bien que ce point ne soit pas admis par une tradition anglo-saxonne plus positiviste, on posera ici que les politiques publiques en général, et celle-ci en particulier, sont des « construits sociaux » autant que des construits politiques. Cette posture signifie que l'action

publique n'est pas seulement appréhendée au travers de ses mesures concrètes (financières, réglementaires ou institutionnelles) ; elle est aussi constituée par un ensemble d'idées, de valeurs, de représentations sociales et de normes ; elle est en d'autres termes un des vecteurs au travers duquel le système politique construit du sens à partir d'intérêts divergents. Cette étude s'inscrit plus précisément dans la perspective d'un « constructivisme modéré ». Cette posture revient à dire que l'attention portée sur la part de fiction constitutive de toute action publique n'implique pas l'évaporation de la question du rapport au réel : les politiques publiques sont des construits sociaux qui subissent des « épreuves de réalité ».

Ce préalable théorique étant posé, nous avancerons la thèse que la question de l'exemplarité ou de « l'exportabilité » de l'OFAJ est circonscrite par le fait que cet organisme n'a jamais pu apporter la preuve de son efficacité du point de vue de l'objectif affiché : la déconstruction, grâce aux échanges de masse, des stéréotypes et des préjugés. Notre interprétation est que l'OFAJ s'est construit sur une fiction, une utopie, et qu'il a rapidement dû subir une « épreuve de réalité » dégrisante. Il est alors intéressant d'observer comment cet organisme a géré ce rapport au réel. L'exemplarité de l'OFAJ pour d'autres situations post-confliktuelles réside peut-être dans la manière avec laquelle il a pensé sa place dans son environnement. L'argumentation s'appuiera sur 3 propositions :

1/ L'OFAJ, tel qu'il fut conçu en 1963, est un dispositif unique en son genre.

Il importe de souligner qu'on parle ici de l'OFAJ au passé. L'institution actuelle ressemble à d'autres dispositifs formellement similaires comme l'Office germano-polonais pour la jeunesse ou les politiques européennes de jeunesse. Mais le point de vue théorique énoncé plus haut – c'est-à-dire la compréhension de l'action publique à partir des cadres cognitifs et normatifs qui la porte – oblige à admettre que l'institution actuelle n'a pas grand chose à voir avec celle imaginée en 1963.

Un point nous met sur la voie de la principale singularité de l'Office : le formidable volontarisme budgétaire qui a présidé à sa création. L'OFAJ fut doté en 1963 d'un fonds commun de 40 millions de DM (50 millions de Francs). Il s'agissait à l'époque d'une somme considérable : elle impliquait que l'on consacrerait, du côté français, dix fois plus d'argent public aux rencontres de jeunes avec l'Allemagne qu'avec le reste du monde. Les ressources de l'OFAJ se sont taries à partir de 1968. Depuis les années 1980, le budget de l'OFAJ est comparable à celui d'autres structures actives dans le champ des échanges de jeunes.

Le budget de l'OFAJ prend sens à la lumière du cadre normatif à l'origine de cette politique publique : l'OFAJ n'avait pas pour mission de répondre à une demande mais d'encourager le développement d'échanges de masse entre jeunes Français et Allemands. Cet organisme fut porté par un système de « matrices cognitives et normatives » qui proclamait qu'il suffisait de faire se rencontrer pendant quelques jours un maximum de Français et d'Allemands pour obtenir la disparition des préjugés dans les deux sociétés. Il importe de souligner que cette idée faisait sens à l'époque pour les acteurs : au cours des rares expertises qui ont précédé sa création, on n'hésitait pas à calculer, à partir des données démographiques existantes, combien de temps il faudrait à ce dispositif pour changer les représentations de toute la cohorte des jeunes âgés de 15 à 30 ans.

L'OFAJ s'est donc construit sur l'idée d'après laquelle il pourrait être possible, grâce aux échanges de masse, de socialiser toute une nouvelle génération. Cette idée n'a trouvé sa concrétisation politique dans le franco-allemand que lors des premières années d'existence de l'Office (1963, fin des années 1960). On ne la retrouve pas non plus ailleurs : les politiques européennes de jeunesse, dont le budget n'a jamais été comparable à celui de l'OFAJ, n'ont par exemple jamais affiché cette ambition. On peut donc s'interroger sur les raisons de la circonscription à la fois temporelle et spatiale de cette idée politique originale.

2/ L'OFAJ s'est fondé sur une fiction

La deuxième partie du papier interroge la genèse de cette idée dans le contexte franco-allemand de l'après guerre (1945-1963). Du point de vue de l'histoire des idées, il apparaît que les matrices fondatrices de l'OFAJ sont une innovation par rapport aux projets de réconciliation développés pendant l'entre-deux-guerres ; avec l'OFAJ, il n'est plus question de travailler à la conversion pacifique des élites mais de mener une action dirigée vers toute la population.

La mémoire interne de l'organisation explique la genèse de l'Office en référence au volontarisme de Adenauer et de Gaulle. Elle avance l'idée que les fonctionnaires des deux administrations auraient d'abord préparé un projet d'échanges de jeunes relativement modeste (c'est-à-dire visant à répondre à la demande sociale croissante d'aide à la mobilité internationale) ; ce projet serait arrivé sur la table de Adenauer et de Gaulle qui, conscients de l'importance de l'enjeu de la réconciliation entre les deux pays, auraient décidé de le transformer radicalement. Nos recherches suggèrent que ce récit nous renseigne plus sur le regard que l'organisation porte sur elle-même que sur les faits.

On dispose en analyse des politiques publiques de plusieurs théories explicatives du changement politique. La plupart mettent l'accent sur le poids de la structure, c'est-à-dire du contexte matériel (les rapports de force économique, les enjeux de puissance) ou idéologique (les représentations, les normes sociales). Notre hypothèse est plutôt que la genèse de l'OFAJ est étroitement liée à l'action d'un groupe restreint de militants qui se sont engagés dès le lendemain de la guerre en faveur de l'idée d'une réconciliation franco-allemande par la jeunesse. L'étude de la phase de construction sociale des matrices cognitives et normatives fondatrices de l'OFAJ révèle une entreprise de traduction des intérêts divers dans un récit commun. Les militants disposaient d'un récit de politique publique primordial fortement inspiré de leurs expériences personnelles des rencontres de jeunes ; ce récit s'est transformé au cours de la phase d'agrégation des intérêts. Notre hypothèse est que le caractère fictionnel de la prophétie de l'OFAJ est une conséquence de ce processus d'intéressement.

3/ Après avoir subi une « épreuve de réalité » dégrisante, l'OFAJ a pensé sa place dans son environnement

La troisième partie explore les moments au cours desquels l'OFAJ a tenté de penser son rapport au réel (de 1963 à nos jours).

Une crise paradigmatique est apparue à la fin des années 1960. La prophétie de l'Office prévoyait la disparition rapide des stéréotypes et des préjugés. Les premières enquêtes quantitatives et qualitatives menées sur des groupes de participants aux rencontres ont catégoriquement invalidé cette idée. En 1966, une recherche établissait par exemple que de 80 à 90% des jeunes participants estimaient encore, à la fin d'une rencontre, qu'une guerre entre les deux pays est possible :

Les mille jeunes que nous avons interrogés sont nettement conscients du caractère superficiel et, somme toute, anecdotique de ces rencontres; ils passent gaiement leurs vacances ensemble et 10% seulement (pour les Allemands) et au mieux 20% (pour les Français) estiment qu'une nouvelle guerre est impossible entre l'Allemagne et la France. Ce pessimisme devrait inquiéter. On pourrait au moins se demander si les bonnes vieilles méthodes n'ont pas fait faillite, s'il ne faut pas, au moins, tenter autre chose.

L'OFAJ a donc dû repenser sa place dans son environnement. Il a pour ce faire emprunté une voie classique qui consiste à se légitimer en captant les mythes ambiants. Il s'est par exemple constitué en pilier de la symbolique officielle franco-allemande en apportant régulièrement ses contingents de jeunes aux grandes mises en scènes de la réconciliation. Lors de la célèbre cérémonie de Verdun en 1984 (H. Kohl et F. Mitterrand se tenant la main devant l'ossuaire de

Douaumont), les jeunes de l'OFAJ sont par exemple présents pour représenter l'avenir des relations entre les deux pays.

L'Office a par ailleurs – et ce point nous intéresse davantage du point de vue de notre questionnement sur l'exemplarité de ce dispositif – élaboré une expertise sur les dynamiques réelles des rencontres interculturelles. Afin de comprendre la permanence des stéréotypes et des préjugés, l'OFAJ a lancé un programme de recherche qui a permis de comprendre la « complexité des cultures et de l'interculturel ».

Notre dernière hypothèse (prospective) est que cette expertise pourrait être exportée dans d'autres contextes de gestion des situations post-confliktuelles. L'histoire de l'OFAJ nous enseigne alors qu'un tel transfert d'instrument de politique publique n'a de chance de se produire que si cette expertise à son tour traduite dans un récit permettant d'agrèger divers intérêts. Ce processus de traduction impliquant une trahison partielle, la question de sa connexion avec la réalité se posera alors peut-être de nouveau. Mais l'histoire de cette politique publique suggère que cette question de la « construction du sens » dans les sociétés complexes n'est pas complètement aporétique : elle est prise en charge par des acteurs qui lui apportent une réponse temporairement valide et renégociable.

Discussion :

La discussion a porté principalement sur le modèle de l'OFAJ et sur la question de savoir si ce modèle est exportable ou non. Monsieur Taubert cite à ce sujet l'exemple de l'Office germano-polonais. Aux yeux de M. Delori, cet organisme n'est pas strictement comparable à l'OFAJ qui est véritablement une structure franco-allemande intégrée assortie d'un volontarisme budgétaire exceptionnel. Il ressort de la discussion que l'expérience de l'OFAJ reste à ce jour sans équivalent, même si les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des attentes initiales.

* * * *

Lise Barrière (doctorante, Toulouse II) et Béatrice Bonniot (doctorante, Paris IV).

NB : Les résumés des interventions ont été rédigés par les intervenants eux-mêmes.