

N° 181

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **relation franco-allemande**,*

Par MM. Jean BIZET, Jacques BIGOT, Philippe BONNECARRÈRE,
Mme Laurence HARRIBEY et M. André REICHARDT,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonhecarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. RETOUR SUR LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE À LA FIN 2018	7
A. LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE DEMEURE INDISSOCIABLE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE	7
1. <i>Le lien franco – allemand lié à l’Europe même « avant l’Europe »</i>	7
2. <i>Un demi-siècle de coopérations franco-allemandes</i>	10
B. LE BESOIN D’UN « NOUVEAU SOUFFLE »	15
1. <i>Le spectre de la panne du moteur franco-allemand</i>	15
2. <i>Les initiatives déjà prises</i>	17
II. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT DANS LA PERSPECTIVE DU 22 JANVIER 2019	33
A. LES CONCLUSIONS DE NOTRE GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRAITÉ DE L’ÉLYSÉE	33
1. <i>L’adoption d’un tout nouveau traité n’est sans doute pas la voie à privilégier</i>	33
2. <i>Faire de la France-Allemagne un exemple pour l’avenir de l’Europe</i>	35
B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION PARLEMENTAIRE BILATÉRALE	42
1. <i>Au niveau des commissions des affaires européennes</i>	42
2. <i>Au niveau des présidents de chambres</i>	45
ANNEXE : LE TRAITÉ DE L’ÉLYSÉE	47
EXAMENS EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

AVANT-PROPOS

Le Président de la République et la Chancelière allemande ont annoncé une révision du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 à l'occasion du 55^{ème} anniversaire de ce texte. En pratique, cela signifie qu'un nouveau traité devrait être convenu avant le 22 janvier 2019, soit en fait pour le 56^{ème} anniversaire du texte.

Au Sénat, le président Gérard Larcher a demandé à la commission des affaires européennes de réfléchir à un projet de contribution de notre assemblée à ce processus de révision du traité. Un groupe de travail a ainsi été mis en place sous la présidence de M. Jean Bizet et composé de MM. Jacques Bigot, Philippe Bonnecarrère, Mme Laurence Harribey et M. André Reichardt.

Parallèlement aux réunions de ce groupe, notre commission s'est aussi engagée depuis le mois d'avril 2018 dans un processus d'approfondissement de sa coopération parlementaire, dans la perspective de la visite du Président du Bundesrat au Sénat le 22 janvier prochain.

Le présent rapport revient sur ces travaux accomplis au cours du semestre écoulé. Il est aussi pour notre commission l'occasion de refaire un point sur la relation franco-allemande à l'heure de la nécessaire relance du projet européen en vue de l'après-Brexit.

I. RETOUR SUR LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE À LA FIN 2018

Si le couple franco-allemand demeure indissociable de la construction européenne (A), le débat se concentre depuis quelques années sur sa « relance » (B).

A. LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE DEMEURE INDISSOCIABLE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

1. Le lien franco – allemand lié à l'Europe même « avant l'Europe »

Comme notre commission le rappelait il y a quelques années¹, le renforcement la construction d'une relation de paix et de coopération entre la France et l'Allemagne s'est d'emblée inscrite dans une perspective dépassant le cadre bilatéral mais pensée comme le germe d'une unification de l'Europe. Cet objectif fut explicitement posé après chacune des deux guerres mondiales.

a) *Dès les années vingt, l'action du couple Briand-Stresemann*

Aristide Briand et Gustav Stresemann furent tout d'abord des acteurs majeurs de la Société des nations. Ils conçurent la relation franco-allemande comme instrument pour préserver une paix encore très fragile. La signature du Pacte fondant la Société des Nations (SDN), le 28 juin 1919, marqua l'espoir de pouvoir prévenir un retour des conflits armés sur le continent par un règlement pacifique des différends. Sous l'impulsion d'Aristide Briand et de Gustav Stresemann, la France et l'Allemagne poursuivirent ainsi une politique de réconciliation destinée à assurer une paix durable en Europe. Après l'évacuation par la France de ses troupes occupant la Ruhr (août 1925), les Accords de Locarno (octobre 1925) aboutirent à la reconnaissance de ses frontières par l'Allemagne et à celle définitive des frontières de l'est de la France et de la Belgique. Ces accords permirent aussi la mise en application d'un pacte d'assistance mutuelle. Les efforts de ces deux personnalités en faveur de la paix furent récompensés par l'attribution du prix Nobel de la paix en décembre 1926. La signature du pacte Briand-Kellog (août 1928), mit « la guerre hors la loi », Aristide Briand proposa ensuite - après s'en être entretenu avec Gustav Stresemann - devant les représentants des États à la SDN la formation d'États-Unis d'Europe sur des bases principalement économiques. Après le décès de Gustav Stresemann (octobre 1929), il soumit aux Chancelleries un mémorandum sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne. Les initiatives de ces deux personnalités servirent de référence aux actions menées après la

¹ Rapport d'information n°762 (2012-2013) de M. Jean Bizet sur les relations franco-allemandes.

deuxième guerre mondiale pour œuvrer à la reconstruction franco-allemande et à la construction européenne.

b) En 1950, La déclaration Schuman et la création de la CECA

La réconciliation franco-allemande a été véritablement engagée par la Déclaration Schuman de 1950, suivie par la création de la CECA en 1951. Face aux changements sur la scène internationale survenus depuis 1945, Robert Schuman proposa la création d'un marché commun pour le charbon et l'acier qui serait géré par une autorité supranationale. Accepté très vite par le Chancelier Adenauer, le plan Schuman permit de lancer le processus de construction européenne.

Il s'agissait de créer entre les États des solidarités de fait susceptibles de conduire à un surcroît d'intégration politique.

La déclaration Schuman du 9 mai 1950

(Extraits)

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. L'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le gouvernement français propose immédiatement l'action sur un point limité mais décisif.

Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles: le développement du continent africain.

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique qui introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix (...).

c) Le triple objectif du traité de l'Élysée

Le Traité de l'Élysée signé le 21 janvier 1963 fixe les objectifs d'une coopération accrue entre l'Allemagne et la France dans les domaines des relations internationales, de la défense et de l'éducation.

Ce texte historique entérine la relation de confiance et d'amitié qui s'est instaurée entre les anciens « ennemis héréditaires » après la déclaration Schuman de 1950 puis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951) et celle de la Communauté économique européenne (1957). Elle enterre ainsi définitivement une période sombre qui aura coûté la vie à des millions de Français et d'Allemands (guerre franco-allemande de 1870, Première Guerre mondiale et Seconde Guerre mondiale). Plus précisément, le traité reprend les principales dispositions du Plan Fouchet de 1961 mais en les limitant à deux pays.

Le premier objectif du traité est de favoriser le rapprochement des deux peuples, de passer de la réconciliation à la construction d'une amitié. Il était en effet important pour les deux signataires qu'il ne s'agisse pas simplement de coopération institutionnelle.

Les jeunesses allemande et française sont ainsi particulièrement visées par le texte, l'accent étant mis sur l'apprentissage des langues ainsi que sur l'équivalence des diplômes. En outre, à l'initiative du traité, de nombreuses écoles et de nombreuses villes françaises et allemandes se sont jumelées.

Une autre conséquence directe des coopérations universitaires prévues par le traité sera aussi la création en janvier 1967 de l'Institut Langevin à Grenoble. Franco-allemand au départ, cet institut va progressivement prendre une dimension européenne et devenir la plus puissante source de neutrons au monde.

Le deuxième objectif du traité, poursuivi par le Général de Gaulle, était de sceller une alliance avec l'Allemagne visant à l'émanciper de la tutelle américaine. Il s'agissait de constituer une défense européenne autonome sous la protection du parapluie nucléaire français ; ce qui explique l'importance des questions militaires au sein du traité.

Enfin, six ans après la signature du traité de Rome, le texte mentionne évidemment la communauté européenne (dans son chapitre « affaires étrangères»). Il est important de souligner que celle-ci n'est pas simplement perçue comme un cadre de la coopération entre la France et l'Allemagne mais le traité prévoit explicitement une consultation systématique entre les deux puissances afin d'orienter de façon concertée la marche de la communauté européenne.

2. Un demi-siècle de coopérations franco-allemandes

Sur les bases de la réconciliation, la relation étroite entre la France et l'Allemagne a été fructueuse. Certaines réalisations ont même été particulièrement originales tant au plan bilatéral que dans le cadre européen

a) Des réalisations destinées à rapprocher les deux peuples

L'OFAJ, une organisation pour unir la jeunesse

Première émanation du traité de l'Élysée, l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) est créé dès juillet 1963 afin de rapprocher jeunes Français et Allemands. Derrière le projet se trouve l'idée que la réconciliation et l'approfondissement de la relation passe aussi par la société civile. L'OFAJ permet ainsi à des jeunes de 3 à 30 ans de participer à des échanges des deux côtés du Rhin dans les domaines scolaire, professionnel ou associatif. Vivre une expérience dans l'autre pays afin de favoriser la « compréhension mutuelle entre les peuples ».

L'OFAJ n'organise pas lui-même les rencontres, mais apporte un soutien financier et opérationnel aux structures compétentes. Pendant les dix premières années de son existence, l'organisme connaît une activité intense, et permet à près de 300 000 jeunes d'explorer la culture de l'autre pays. Si elle a depuis connu une baisse de son financement, ce sont tout de même 8,2 millions de jeunes qui ont participé aux échanges depuis 1963.

La compréhension mutuelle passe également par la langue. L'OFAJ finance ainsi des programmes et met à disposition des outils pédagogiques pour faciliter l'enseignement et l'apprentissage des deux langues. Malgré ces

efforts, l'attrait pour la langue du voisin est en baisse dans chacun des pays : dans le secondaire en 2017, seuls 13,6% des jeunes Français avaient choisi d'apprendre l'allemand. En Allemagne, le chiffre de jeunes apprenant le français se situait autour de 18%.

Arte, une télévision pour rapprocher les peuples

Le 30 mai 1992 à 20 heures, la même image s'afficha pour une grande première, simultanément sur les écrans des téléspectateurs français et allemands. Le projet Arte initié par Helmut Kohl et François Mitterrand avait vu le jour.

De nombreux obstacles s'étaient pourtant dressés devant la création d'une chaîne binationale. La première fut la structure totalement différente de l'audiovisuel dans les deux pays. Alors qu'il est centralisé en France, il est du ressort des Länder en Allemagne. Il fallut ainsi l'accord des onze ministres-présidents des régions d'Allemagne de l'Ouest pour signer le traité qui établit les fondements de la chaîne en 1990. Le groupe fut fondé un an plus tard, en 1991, établissant le siège à Strasbourg ainsi qu'un pôle propre à chaque pays, l'un à Baden-Baden et l'autre à Paris.

L'autre difficulté fut celle de la programmation, alors que la compétition audiovisuelle dans les deux pays est rude. Comment attirer devant les mêmes programmes deux peuples aux sensibilités différentes ? Depuis la création de la chaîne, les chiffres d'audience sont en constante augmentation, mais restent modestes. En Allemagne, Arte était crédité de 1 % de la part d'audience en 2017 tandis que du côté français, elle connaissait la plus haute audience de son histoire avec 2,3% des parts.

b) Des initiatives bilatérales devenues européennes

Airbus, une coopération industrielle pour peser sur la scène mondiale

En 1965, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni entamèrent des discussions sur la création d'un consortium, avec pour finalité la création d'une entreprise de transport aérien à l'échelle européenne. En 1969, Londres abandonna le projet, tandis que l'Allemagne et la France approfondirent leur coopération. Airbus Industrie fut lancé en 1970 sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE), financé à 50 % par les entreprises françaises d'aéronautique et 50 % par les allemandes. Celles-ci furent rejointes en 1971 par l'Espagne, puis de nouveau par le Royaume-Uni en 1979.

En 2000, tous les partenaires à l'exception du Britannique BAE System fusionnèrent au sein du *European Aeronautic Defence and Space company* (EADS), qui détient à 80 % Airbus. Depuis 2002, l'avionneur devance régulièrement son concurrent Boeing, par exemple avec 1 109 ventes nettes d'avions en 2017 contre 912 pour la firme américaine.

La gouvernance interne d'Airbus, autre défi à relever, reposait traditionnellement sur une direction bicéphale franco-allemande. Devenue une source de complexité, elle a été abandonnée en 2007 avec la nomination d'un premier président unique en la personne de Louis Gallois.

La brigade franco-allemande, prémices de l'Europe de la défense

Avant la fin des années 1980, les divergences des dirigeants français et allemand sur la question nucléaire et sur l'OTAN rendaient difficilement concevable la perspective d'une entente dans le domaine stratégique.

Toutefois, en 1987, une nouvelle impulsion fut donnée par Helmut Kohl et par François Mitterrand. Un Conseil de sécurité franco-allemand fut créé, suivi de la mise sur pied d'une brigade franco-allemande en 1989. Composée de bataillons français, allemands et mixtes, elle intervint pour la première fois en Bosnie en 2002-2003 puis en Afghanistan en 2004-2005. La brigade compte dans ses rangs 6 000 hommes et femmes, et sa dernière intervention remonte à 2015, au Mali. L'initiative a surtout contribué à la création de l'Eurocorps, en 1992, corps européen qui devait permettre une plus grande indépendance vis-à-vis de l'OTAN.

Le JEDI¹, créé en 2018 pour concurrencer le DARPA européen

Dans son discours de la Sorbonne, prononcé en septembre 2017, le président français en appelait à la création en Europe d'une agence dédiée aux innovations de rupture. Ce projet s'inspirait de la DARPA, l'agence des États-Unis pour les projets de recherche avancée en matière de défense, créée en 1958, sans laquelle Internet, le GPS, les voitures sans conducteur, la technologie de la furtivité, SpaceX ou Siri, n'auraient pas vu le jour.

Inauguré en mars 2018, le JEDI demeure pour l'heure à l'extérieur de la politique de recherche l'Union européenne *stricto sensu* et elle n'est financée que par la France et l'Allemagne, pour un budget prévisionnel de 235 millions d'euros en 2019. La participation au JEDI est ouverte à l'ensemble des États membres, l'objectif étant en effet de convertir rapidement l'initiative en structure proprement européenne.

c) Le moteur de la construction européenne

L'intégration européenne, le cœur de la relation franco-allemande

La construction de l'Union européenne est demeurée depuis le début une raison d'être du tandem franco-allemand, ce qui ne signifie pas pour autant que les deux pays partagent une vision parfaitement identique. Le projet européen a donc connu ses plus grandes avancées au gré de compromis et de négociations entre Paris et Bonn puis Berlin ; d'où l'importance essentielle des rapports entre les dirigeants qui ont incarné le couple franco-allemand.

¹ Joint European Disruptive Initiative.

Passé la période de la réconciliation marquée par le Général de Gaulle et Konrad Adenauer, la concordance de vues, sur le plan institutionnel, ne s'est renforcé véritablement qu'à compter de 1974 avec le tandem formé par Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt. Le président français, plutôt partisan d'une Europe des Etats, obtint du chancelier allemand la création du Conseil européen, réunissant les dirigeants européens. En échange, Paris concéda l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Quatre ans plus tard, en 1978, les deux dirigeants instaurèrent le Système économique européen (SME), visant à renforcer la stabilité des monnaies européennes¹.

Les relations s'approfondirent encore avec le couple François Mitterrand-Helmut Kohl. Sous l'impulsion des deux pays, l'Acte unique européen fut signé en 1986, prévoyant un marché unique sans frontières intérieures. En 1990, les deux dirigeants signèrent également une lettre commune pour accélérer l'intégration européenne qui aboutira vingt mois plus tard au traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht (le 7 février en 1992) et prévoyant notamment la création de la monnaie unique.

Sous la présidence de Jacques Chirac et le gouvernement de Gerhard Schröder, il convient de mentionner notamment les initiatives franco-allemandes au sein de la Convention européenne, puis les positions communes à la Conférence intergouvernementale de 2004 sur le projet de traité constitutionnel.

Par la suite face aux crises successives (les crises financière consécutives à la chute de Lehman Brothers, la crise ukrainienne et le processus de Minsk), la capacité d'initiative et le dialogue au sein du couple franco-allemand ont confirmé la nécessité pour l'Europe d'une entente entre les dirigeants de Paris et de Berlin. Il s'était agi en l'espèce d'Angela Merkel (arrivée au pouvoir en 2005) et de Nicolas Sarkozy, qui négocièrent le traité de Lisbonne, puis du dialogue de la Chancelière avec François Hollande.

Si les mois qui suivirent l'élection d'Emmanuel Macron furent marqués par une période de latence du pouvoir à Berlin liés aux élections allemande, il est toutefois possible de se féliciter du front uni affiché sur la question du Brexit (face à des risques de positions initiales divergentes)² et des perspectives ouvertes suite au sommet franco-allemand de Meseberg du 19 juin 2018.

¹ Rappelons qu'en 1972, alors qu'ils étaient tous deux ministres des Finances, MM. Giscard d'Estaing et Schmidt avaient déjà mis en place le Serpent monétaire européen, ancêtre du SME.

² De retour de mission à Berlin, nos collègues Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet rappelaient l'importance de la préservation de l'unité sur ce sujet dans leur rapport d'information n° 434 (2016-2017) du 22 février 2017 fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne.

Les grandes étapes de la coopération franco-allemande

22 janvier 1963 : signature du traité de l'Élysée

8 juillet 1963 : création de l'Office franco-allemand de la jeunesse (OFAJ)

13 mars 1969 : lancement du programme Airbus A 300

10 février 1972 : création du bac franco-allemand 6-8 septembre 1978 : la France et l'Allemagne élaborent les bases du futur système monétaire européen (SME)

12 janvier 1989 : création de la brigade franco-allemande

2 octobre 1990 : création de la chaîne de télévision ARTE 5 novembre 1993 : création de l'Eurocorps

Juin 1988 : lancement du processus devant conduire à l'union économique et monétaire (UEM) sous l'impulsion de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, de François Mitterrand et d'Helmut Kohl

7 février 1992 : signature du traité de Maastricht créant l'Union européenne et la citoyenneté européenne, mettant en place l'union économique et monétaire

1997-1999 : création de l'université franco-allemande qui offre pas moins de 145 cursus au sein d'un réseau regroupant 169 établissements partenaires et qui compte 4 500 inscrits

22 janvier 2003 : 1er conseil des ministres franco-allemand

22 janvier 2004 : 1ère journée franco-allemande consacrée au rapprochement de la jeunesse des deux pays

10 juillet 2006 : premier manuel d'histoire franco-allemand

25 mai 2007 : création d'ALEO, filiale de coopération entre la SNCF et la Deutsche Bahn

4 février 2010 : signature d'un accord sur un régime matrimonial franco-allemand

22 janvier 2013 : 50^e anniversaire de la signature du traité de l'Élysée

15 mars 2018 : lancement de la Joint European Disruptive Innovation

19 juin 2018 : déclaration de Meseberg

B. LE BESOIN D'UN « NOUVEAU SOUFFLE »

1. Le spectre de la panne du moteur franco-allemand

Ces dernières années s'est exprimée de plus en plus en clairement l'inquiétude de voir le constat quant à un essoufflement de la dynamique franco-allemande. Il est assez symptomatique si l'on le compare à celui de notre rapport d'information de 2013¹ que l'inventaire des réalisations franco-allemandes ne s'est que très peu allongé. En termes de réalisations tangibles, seul le tout récent lancement du JEDI vient compléter la liste. Les effets concrets de la dynamique franco-allemande semblent dater un peu, et les exemples de réussite plus récents paraissent moins nombreux ou moins structurants.

En outre, au cours des crises récentes auxquelles l'Union a été confrontée - celle de la Grèce et puis celle des migrants - n'ont pas renforcé nécessairement la relation bilatérale entre la France et l'Allemagne. Il est même apparu que les décisions fondamentales semblaient, sur des sujets majeurs, être prises par l'un des deux au sein du couple.

Ce ralentissement peut être vu comme la résultante de plusieurs facteurs :

a) *L'usure du temps*

L'impératif de réconciliation franco-allemande était évident pour la génération du général De Gaulle et de Konrad Adenauer qui avaient connu les deux guerres mondiales. Or, avec le temps, la paix entre les Nations et même leur partenariat au sein de l'Union européenne est sans doute devenu une évidence. Se serait alors peut-être perdu le caractère spécifique et exemplaire à l'échelle de l'histoire de cette amitié franco-allemande. Nécessité vitale et élan du cœur, elle serait progressivement une habitude raisonnable et confortable.

b) *Les relations personnelles entre les dirigeants*

Compte tenu de l'importance du paramètre personnel dans le fonctionnement du couple franco-allemand, il est aussi possible de se demander si les tandems Giscard d'Estaing-Schmidt ou Mitterrand-Kohl n'ont pas constitué une forme « d'âge d'or », peut-être difficile à retrouver. Au-delà des personnalités, la conjoncture politique a aussi son importance. Il convient aussi pour que celle relation personnelle fonctionne au mieux, que les deux dirigeants soient pleinement en capacité de s'engager et de prendre des initiatives voire des risques. De ce point de vue, il est probable que la position d'Angela Merkel ait pu évoluer depuis les élections de 2017.

¹ *Precit.*

c) La divergence de trajectoire entre la France et l'Allemagne

Dans l'esprit du traité de l'Élysée, la relation franco-allemande se concevait comme une relation entre puissances sensiblement égales. Même si la suprématie du Deutsche Mark est devenue particulièrement évidente à partir des ordres monétaires des années 1970¹, la France conservait l'avantage de son statut de puissance nucléaire et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

À compter des années 90, l'équilibre s'est clairement modifié au bénéfice de l'Allemagne, désormais réunifiée². La raison principale en fut sans doute moins le nouveau poids du pays que ses performances économiques et commerciales, contrastant avec celles de son voisin français. Cette divergence de compétitivité s'est notamment traduite par une différence de situation au regard des règles de déficit budgétaire posées par le traité de Maastricht qui ont pesé sur la relation franco-allemande. Nous avons maintes fois entendu de nos interlocuteurs allemands leurs interrogations - pour ne pas dire leur scepticisme - quant à la fiabilité d'une France qui propose régulièrement de nouvelles initiatives européennes alors qu'elle ne respecte les engagements déjà pris.

Le nouveau contexte européen

L'un des changements majeurs affectant l'importance voire l'efficacité du couple franco-allemand est sans doute l'élargissement de l'Union européenne.

En effet, si la France et l'Allemagne ont longtemps donné une réelle impulsion au développement de l'Union européenne ce n'était pas parce que ces deux pays seraient semblables entre eux et différents des autres États-membres mais bien parce qu'ils étaient différents l'un de l'autre.

Ainsi, lorsqu'un compromis franco-allemand existait, il n'était traditionnellement pas trop loin d'un point de ralliement possible, d'une base de travail acceptable à la fois par l'Europe « dite du nord » et l'Europe « dite du sud ». Or cette capacité de synthèse est sans doute atténuée par l'élargissement de l'Union vers l'est. Le point d'équilibre franco-allemand est moins nécessairement le point d'équilibre naturel d'une Europe à 28. Qui plus est, cet élargissement a renforcé le camp des États membres parfois perçus comme des « petits » pays, « périphériques » par rapport au centre géographique de l'Union, parfois prompts à se coaliser pour exprimer leur agacement face au leadership franco-allemand

Pour mémoire, il était une autre crainte qui dans les années 90 liait cette perspective d'élargissement à un affaiblissement du couple franco-allemand ; c'était celle de l'établissement d'une suprématie de

¹ LE SME s'est traduit dans les faits par un système d'ancrage à la devise allemande.

² Rupture de la quasi parité démographique entre les deux pays.

l'Allemagne réunifiée, devenue le centre géographique de l'Union et influençant l'ensemble de la Mitteleuropa. Elle partait de l'idée que les pays d'Europe centrale et orientale seraient assez naturellement alignés sur l'Allemagne. Il est difficile de considérer que cette prophétie se soit réalisée comme en témoigne l'affrontement, d'une rare intensité, au sein de l'Union européenne entre l'Allemagne d'Angela Merkel et les pays du groupe de Visegrad sur la crise migratoire ou la question des sanctions financières du non-respect des droits fondamentaux.

2. Les initiatives déjà prises

Le besoin d'agir pour relancer la relation franco-allemande est apparu à la fin des années 90 (c'est à dire peu ou prou après l'ère Mitterrand-Kohl). Il s'agissait aussi bien de conserver une relation privilégiée que d'adapter le moteur franco-allemand à la nouvelle donne européenne.

a) Dans le prolongement du traité de l'Élysée

Les célébrations des quarante ans de la signature du traité, en janvier 2003, ont été l'occasion d'instituer des formes nouvelles de coordination. Il s'agissait pour l'essentiel **d'institutionnaliser davantage le dialogue franco-allemand**. Furent ainsi créés les Conseils des ministres franco-allemand se réunissant à un rythme biennuel et remplaçant les sommets franco-allemands prévus en 1963. En outre, un programme commun de formation des cadres de la fonction publique a aussi été mis en place (master européen de gouvernance et d'administration - MEGA) et le 22 janvier a été instauré comme journée franco-allemande.

Le cinquantième anniversaire du traité fut davantage marqué par des annonces d'initiatives politiques conjointes. En effet, au terme de plusieurs rencontres entre les institutions françaises et allemandes le président Hollande et la chancelière Merkel adoptèrent à Berlin une déclaration, fixant un certain nombre de domaines d'actions communes, tant au plan bilatéral qu'au sein de l'Union européenne.

La déclaration présentait de « *nouvelles ambitions pour les politiques européennes, notamment dans le domaine de la recherche et de l'innovation, de l'énergie, des transports, de la politique industrielle, de l'économie numérique, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris par l'instauration d'un parquet européen, de la défense* ». De même, elle réaffirmait que la France et l'Allemagne étaient « *déterminé(e)s à développer encore la coopération franco-allemande et à la mettre au service de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire afin que l'Europe surmonte les difficultés et nous permette de sortir de la crise plus forts* ».

La Déclaration de Berlin du 22 janvier 2013

1. Le 22 janvier 1963, le Général de Gaulle et le Chancelier Adenauer signaient un traité entré dans l'histoire sous le nom de traité de l'Élysée, consacrant l'engagement irrévocable de la France et de l'Allemagne pour la paix, l'amitié de leurs peuples et l'Europe. C'est avec une grande fierté que nous célébrons aujourd'hui le cinquantième anniversaire de ce texte audacieux.

Les deux conflits mondiaux dévastateurs ont montré l'horreur de la guerre et les souffrances incommensurables infligées par la barbarie. Le souvenir de ces affrontements constitue le socle de notre réconciliation.

Le traité de l'Élysée a marqué un nouveau départ dans notre relation. Il est plus que jamais indispensable.

Dans le discours qu'il a prononcé lors de la remise du prix Nobel de la paix à l'Union européenne, le 10 décembre 2012, M. Thorbjørn Jagland, président du comité Nobel, a qualifié la réconciliation entre l'Allemagne et la France « d'exemple vraisemblablement le plus spectaculaire de l'histoire montrant comment un continent de guerre et de conflits peut se transformer si rapidement en un continent de paix et de coopération ». La relation entre nos deux pays constitue le cœur de l'Europe et nous confère une responsabilité exceptionnelle.

2. La jeunesse représente l'avenir de l'amitié franco-allemande. Elle forme la priorité de nos relations. Depuis 1963, plus de huit millions de jeunes ont participé aux programmes d'échanges de l'Office franco-allemand pour la Jeunesse. Nous avons décidé de renforcer notre soutien à l'action de l'OFAJ en lui accordant des moyens à la hauteur de notre ambition. Notre jeunesse doit pouvoir avoir la chance de réaliser ses projets et d'y consacrer son énergie et le désir d'épanouissement qui l'anime. À cette fin, nous déploierons tous les efforts nécessaires pour qu'elle ait accès à la meilleure éducation, à des emplois, et qu'elle puisse bénéficier de l'ensemble des possibilités offertes dans nos deux pays et en Europe. Nous avons décidé de mettre en place des mesures concrètes pour développer la formation et les compétences professionnelles des jeunes y compris par des filières bilingues.

3. Une communauté de destins et une véritable citoyenneté européenne ne peuvent se développer sans un espace commun de l'éducation, du savoir et de la culture. Dans cette perspective, la France et l'Allemagne développeront des coopérations concrètes qui auront vocation à inspirer des initiatives européennes. Dans le domaine culturel, elles promouvront des partenariats dans tous les domaines et l'approfondissement d'un système économique et fiscal européen protégeant le droit d'auteur, y compris dans le domaine numérique. Fortes de la promesse suscitée par le rapprochement de leurs sociétés civiles, elles s'engagent à favoriser une conscience citoyenne européenne, respectueuse des spécificités de chacun, à travers la promotion de l'enseignement de l'histoire de l'Europe, de l'apprentissage de la langue des autres États membres, de la préservation et de la mise en valeur du patrimoine européen.

4. Sous l'impulsion conjointe de la France et de l'Allemagne, l'Union européenne a porté un projet fort pour la démocratie, les libertés, le progrès économique et social des peuples européens, tenant compte du principe du développement durable et de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement.

Nous, Allemands et Français, au même titre que tous les Européens, pouvons être fiers de ce que nous avons accompli. Notre modèle européen, conciliant d'une manière unique la réussite économique et la solidarité sociale, conserve toute sa force. Néanmoins, nous ne pourrons jouer ce rôle d'exemple à l'avenir que si nous partageons la volonté de renouveler continuellement notre modèle européen en maintenant ses fondements.

La coopération entre nos deux pays, à l'origine même de la construction européenne, traduit l'importance du rôle moteur du couple franco-allemand. Alors que l'Europe fait face à une crise qui frappe durement les Européens, nous sommes déterminés à développer encore la coopération franco-allemande et à la mettre au service de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire afin que l'Europe surmonte les difficultés et nous permette de sortir de la crise plus forts.

5. La compétitivité de nos économies est l'une des clés de notre prospérité et de la préservation de notre modèle économique et social. Elle constituera un thème important de notre coopération. Nous intensifierons nos échanges avec les partenaires sociaux, afin de prendre des initiatives communes pour renforcer la compétitivité de nos économies tout en assurant un haut niveau de protection sociale. À cette fin, nous invitons les représentants des employeurs, les syndicats et les représentants des salariés à créer un groupe de travail consultatif franco-allemand qui proposera des initiatives conjointes.

6. Ensemble, la France et l'Allemagne ont porté et défendu la monnaie unique. Elles s'accordent sur l'importance décisive de la stabilité et de la croissance au sein de l'Union économique et monétaire pour l'avenir de nos deux pays et de l'Union européenne. C'est une condition indispensable pour que notre modèle économique et social européen puisse s'affirmer dans le monde. La France et l'Allemagne sont conscientes de leur responsabilité particulière à cet égard.

Elles prendront des initiatives ambitieuses pour définir les étapes de cet approfondissement et établir les politiques, les instruments et le cadre institutionnel démocratique nécessaire à sa réalisation. La France et l'Allemagne présenteront une contribution commune en mai prochain visant à contribuer aux travaux engagés dans la perspective du Conseil européen de juin.

7. Au-delà, elle porteront également de nouvelles ambitions pour les politiques européennes, notamment dans le domaine de la recherche et de l'innovation, de l'énergie, des transports, de la politique industrielle, de l'économie numérique, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris par l'instauration d'un parquet européen, de la défense.

8. Nos sociétés sont caractérisées par de profonds changements démographiques. Elles doivent s'adapter pour relever ce défi. La solidarité entre les générations, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et l'intégration de tous dans nos sociétés revêtent dans ce contexte une importance décisive. Aussi ces enjeux constituent-ils un axe prioritaire de la coopération franco-allemande.

9. Nous sommes déterminés à réussir la transition énergétique et écologique dans nos deux pays et à travailler ensemble au déploiement des énergies renouvelables, au renforcement de l'efficacité énergétique, au développement des nouvelles technologies, à la mise en place de nouveaux modes de financement des investissements et à l'approfondissement du marché intérieur de l'énergie. Nous devons avancer résolument vers une véritable politique européenne de l'énergie. C'est ainsi que nous tiendrons notre rang dans la compétition mondiale et que nous contribuerons à la lutte contre le réchauffement climatique.

10. La France et l'Allemagne poursuivront leur concertation étroite sur toutes les questions importantes de politique étrangère. Elles entendent renforcer le rôle, les objectifs et la voix de l'Europe dans le monde pour promouvoir la paix et la sécurité, faire progresser les droits de l'Homme, soutenir le développement, lutter contre la pauvreté, protéger l'environnement, réguler les échanges internationaux. Le développement d'une politique extérieure et de sécurité commune renforcée, y compris à travers une politique de sécurité et de défense commune, devra répondre à ces objectifs. La France et l'Allemagne contribueront à l'émergence d'une véritable culture de sécurité et défense commune en Europe grâce au développement des échanges entre jeunes officiers et à l'établissement d'une analyse stratégique convergente. Elles développeront des options d'actions conjointes et les moyens et capacités nécessaires au travers de l'harmonisation des besoins militaires. Dans ce contexte, elles souhaitent renforcer l'industrie de défense européenne.

11. En cette année de souvenir autant que d'engagement pour l'avenir, la France et l'Allemagne sont conscientes de l'importance de leur relation dans la définition et la mise en œuvre des orientations qui dessineront l'Europe de demain. Le Traité de l'Élysée est une source d'inspiration pour notre action.

La coopération de la France et de l'Allemagne doit engager également les Parlements, qui ont décidé aujourd'hui même d'une nouvelle étape de leur travail commun. Les initiatives d'échange issues de la société civile doivent aussi se poursuivre afin de prolonger le rapprochement engagé par les générations précédentes.

Nos deux pays s'engagent à honorer le Traité de l'Élysée en œuvrant, dans un rapprochement toujours plus étroit entre leurs autorités et entre leurs citoyens, à la construction d'une Union qui préserve notre idéal européen de société dans l'intérêt de tous les citoyens de l'Union européenne.

Si les thèmes identifiés en 2013 nous semblent encore largement d'actualité, la déclaration était au final peu engageante. Prudente, elle se bornait pour l'essentiel à des déclarations d'intention et à l'annonce de prises d'initiatives futures. Presque six ans après, les effets de cette déclaration sont toujours attendus.

b) Le Triangle de Weimar

La création du Triangle de Weimar – format de coopération entre la France, l'Allemagne et la Pologne – remonte à 1991, c'est-à-dire bien avant l'adhésion de cette dernière à l'Union européenne.

S'inspirant du cadre posé par le traité de l'Élysée, le Triangle de Weimar se concrétise par des rencontres fréquentes au niveau étatique (Chefs d'État et de gouvernement), ministériel (affaires étrangères, affaires sociales, défense, affaires européennes) et parlementaire¹. Une coopération régionale et communale dans le cadre du Triangle de Weimar fut aussi instaurée, avec de nombreux jumelages de villes, de lycées, et d'universités. Dans le cadre de la coopération décentralisée, il existe également des coopérations inter-régionales du Triangle de Weimar (ex : Hauts-de-France, Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Silésie ; Île-de-France, Brandebourg et Mazovie ; Nouvelle-Aquitaine, Bavière et Poméranie).

Le Triangle de Weimar avant l'adhésion de la Pologne

L'initiative de la création du Triangle de Weimar revient au ministre des affaires étrangères allemand Hans-Dietrich Genscher. Convaincu de l'importance de la coopération européenne, celui-ci réunit ses homologues polonais et français Krzysztof Skubiszewski et Roland Dumas le 28 août 1991 à Weimar.

Cette initiative exprimait tout d'abord la volonté d'associer la France à la réconciliation germano-polonaise, en s'inspirant de l'expérience exemplaire de réconciliation franco-allemande. Il s'agissait de ne pas laisser l'Allemagne et la Pologne dans un face à face conflictuel stérile et d'orienter aux mieux leur démarche de bon voisinage.

Le Triangle devait aussi permettre de soutenir activement le rapprochement de la Pologne au système de sécurité transatlantique de l'OTAN et de préparer au mieux sa future adhésion à l'Union européenne. Ces deux objectifs furent couronnés de succès puisque la Pologne a intégré l'OTAN en 1999 et qu'elle a adhéré à l'Union Européenne le 1er mai 2004.

¹ Cf. *infra*.

Cette enceinte doit être saluée en ce qu'elle pourrait constituer une façon d'élargir et d'adapter à une Europe à 28 l'esprit qui fut celui du moteur franco-allemand.

Toutefois, il n'est pas possible de considérer que tel soit le duo franco-allemand soit aujourd'hui, même pour une part, devenu un trio. Cela tient au moins à deux raisons principales :

- d'une part, les positions de la France et de l'Allemagne d'un côté et de la Pologne de l'autre sur les questions européennes sont marquées par des divergences marquées en particulier depuis les élections polonaises de 2015. Les observations formulées à ce sujet par notre commission il y a deux ans restent sur ce point largement d'actualité¹ ;

- d'autre part, la fréquence des réunions en format Weimar est, à tous les niveaux, sans commune mesure avec ce qui vaut au niveau franco-allemand. Ainsi la dernière réunion des ministres des affaires étrangère remonte à 2016 et le dernier sommet des trois chefs d'Etat et des gouvernements date de...2011.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que des initiatives comme le Triangle de Weimar doivent être conservées et développées pour assurer la capacité d'entraînement du franco-allemand, toujours nécessaire mais de moins en moins suffisant.

C'est avec cette conviction que le Sénat participe aux réunions parlementaires en format triangle de Weimar. En octobre 2016, c'est ainsi à l'initiative du président Larcher que fut adoptée - avec ses homologues du Bundesrat et du Sénat polonais - une déclaration visant à relancer la coopération entre les trois chambres hautes. Ces dernières ont aussi organisé en décembre 2017 une conférence sur la lutte contre la haine et la désinformation sur Internet et les réseaux sociaux.

Tout récemment encore, nous avons participé à une réunion des commissions des affaires européennes des assemblées² de nos trois pays en format Weimar.

¹ *Rapport d'information de MM. Jean Bizet, Pascal Allizard et François Marc, fait au nom de la commission des affaires européennes, n° 746 (2015-2016) - 30 juin 2016.*

² *Notre commission y était représentée par M. Jean Bizet, président, et M. Simon Sutour, vice-président.*

La réunion parlementaire Triangle de Weimar des 21 et 22 octobre

Cette réunion a donné lieu à des échanges nourris entre les représentants des trois pays sur l'avenir de l'Union européenne, le prochain cadre financier pluriannuel européen et le cybersécurité.

Sur l'avenir de l'Union européenne, les débats ont mis en évidence le besoin de mieux identifier la plus-value européenne pour les grands domaines de l'action publique et de répondre à la demande de protection des citoyens à travers une politique de sécurité intérieure ambitieuse, une gestion plus efficace des flux migratoires et une coopération plus forte en matière de défense.

À propos du prochain cadre financier pluriannuel, affecté par le départ du Royaume-Uni de l'Union, il a été rappelé qu'il devra d'une part financer de nouvelles priorités en matière de sécurité, d'innovation ou de gestion des flux migratoires tout en d'autre part, préservant le financement de la politique agricole commune et de la politique de cohésion.

Enfin, il a été réaffirmé que cybersécurité constitue un défi majeur. Qui requiert une action déterminée de l'Union européenne en bonne coordination avec les États membres.

Au-delà du cas de la Pologne, il est utile d'intensifier le dialogue franco-allemand avec d'autres partenaires européens, comme par exemple les Pays-Bas, qui tendent de plus en plus à se présenter comme « le troisième homme » de l'Union européenne dans le contexte du Brexit¹.

c) Les espoirs suscités depuis quelques mois par la déclaration de Meseberg

Parmi les nombreux sommets franco-allemands, celui tenu à Meseberg les 18 et 19 juin se révélera peut-être rétrospectivement comme l'un des plus fructueux.

Nous en retiendrons en particulier l'annonce par le président français et la chancelière de leur volonté de mettre en place à l'horizon 2021, un budget commun pour la zone euro visant à mieux la protéger contre les crises. Ce budget sera "alimenté annuellement par des contributions nationales" ainsi que par une éventuelle taxe sur les transactions financières.

Certes de nombreuses interrogations entourent encore ce nouvel instrument.

La première concerne son montant. Alors qu'Emmanuel Macron plaide pour « un budget à plusieurs points de PIB », ce qui équivaldrait à plusieurs « centaines de milliards d'euros », Angela Merkel préfère parler de « dizaines de milliards ».

¹ Rapport d'information de MM. Jean Bizet, Benoît Huré, Mme Sylvie Robert et M. Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, n° 362 (2017-2018) - 15 mars 2018.

La seconde concerne l'utilisation du fonds, eu égard à l'opposition traditionnelle de l'Allemagne au financement direct d'États européens via des transferts budgétaires. Il a ainsi été prévu que « *les décisions stratégiques concernant le budget de la zone euro seront prises par les pays de la zone euro* », tandis que « *les décisions concernant les dépenses devraient être exécutées par la Commission européenne* », sans autre précision à ce stade.

Enfin, il reviendra à la France et à l'Allemagne de convaincre les États membres de la zone euro les plus réticents, à savoir les pays du Nord de l'Europe, dont le Premier ministre néerlandais Mark Rutte fait aujourd'hui figure de file.

Dans le même esprit, le sommet a aussi acté « la création d'une assurance chômage européenne ». Ce projet, préparé par les ministres des Finances des deux pays, Bruno Le Maire et Olaf Scholz, constituerait un « fonds européen de stabilisation du chômage » qui viendrait au secours d'un système national d'assurance chômage « en cas de crise économique grave ».

Déclaration de Meseberg Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité

La France et l'Allemagne nourrissent une même ambition pour le projet européen : une Europe démocratique, souveraine et unie, une Europe compétitive, une Europe qui soit une ancre de prospérité et qui défende son modèle économique et social et sa diversité culturelle, une Europe qui favorise une société ouverte reposant sur des valeurs communes de pluralisme, de solidarité et de justice, qui défend l'État de droit partout dans l'UE et le promeut à l'étranger, une Europe prête à affirmer son rôle international en faveur de la paix, de la sécurité et du développement durable et à être au premier rang de la lutte contre le changement climatique, une Europe qui parvienne à relever le défi des migrations.

Pour réformer l'Europe, nous devons écouter la voix des citoyens. C'est pourquoi la France et l'Allemagne sont attachées à poursuivre les consultations citoyennes sur l'Europe afin de nourrir le débat démocratique en amont des prochaines élections européennes.

La France et l'Allemagne sont fermement résolues non seulement à préserver les acquis de l'Union européenne mais encore à renforcer leur coopération au sein de cette dernière en veillant constamment à assurer à la fois l'unité de ses États membres et son efficacité. L'Union européenne se montrera à la hauteur de ses valeurs et jouera un rôle important dans la protection des droits de l'homme et dans la défense, la réforme et le renforcement du multilatéralisme.

L'UE est aujourd'hui confrontée à des défis existentiels : les migrations, l'évolution de son environnement sécuritaire, la compétitivité et l'innovation, la révolution numérique, la nécessité de conférer à la zone euro davantage de résilience et de stabilité et d'agir en faveur de la protection du climat. La France et l'Allemagne sont toutes deux convaincues que la seule réponse appropriée à ces défis réside dans la coopération européenne. Des actions purement nationales et non coordonnées ouvrent la voie à l'échec et à la division.

Afin d'ancrer notre coopération européenne dans une coopération bilatérale forte, la France et l'Allemagne finaliseront d'ici à la fin de 2018 un nouveau « Traité de l'Élysée » avec l'ambition de développer la convergence économique, sociale et fiscale entre elles, d'élaborer de nouveaux outils de leur coopération transfrontalière et de réaffirmer leur engagement de soutenir et de faciliter l'apprentissage de la langue de leur partenaire.

Au vu de ce qui précède, la France et l'Allemagne sont convenues aujourd'hui à Meseberg de ce qui suit :

POLITIQUE ÉTRANGÈRE, SÉCURITÉ ET DÉFENSE

- Étudier de nouveaux moyens d'accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'UE dans le cadre de notre politique étrangère et de sécurité commune. Nous avons besoin d'un débat européen sur de nouveaux formats, tels qu'un Conseil de sécurité de l'UE, et des moyens de coordination plus étroite, au sein de l'UE et des instances internationales. Nous devrions également étudier les possibilités de recourir au vote à la majorité en matière de politique étrangère et de sécurité commune, dans le cadre d'un débat plus large sur le recours au vote à la majorité dans les politiques de l'UE.

- Saisir l'occasion de la présence de nos deux États au Conseil de sécurité des Nations Unies pour lancer des initiatives conjointes, notamment dans le domaine de la prévention des conflits, et renforcer la coordination au sein de l'UE en ce qui concerne les Nations Unies.

- Souligner la nécessité de développer l'émergence d'une culture stratégique commune grâce à l'Initiative européenne d'intervention, qui sera liée aussi étroitement que possible à la coopération structurée permanente (CSP).

- Poursuivre leur action conjointe dans le domaine du développement des capacités, en particulier le système majeur de combat terrestre (MGCS) et le système de combat aérien futur (SCAF).

- Appeler de nouveau instamment la Commission européenne à proposer rapidement des mesures législatives au niveau européen pour lutter contre les contenus en ligne illicites d'apologie du terrorisme.

- Poursuivre leurs efforts auprès de l'Ukraine et de la Russie dans le format Normandie afin de faciliter la mise en œuvre des accords de Minsk pour stabiliser la situation de l'Est de l'Ukraine et préserver l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

- Progresser sur la voie d'une défense européenne mieux intégrée englobant tous les aspects et moyens civils et militaires de gestion des crises et de réaction de l'UE.

DÉVELOPPEMENT, MIGRATIONS ET ASILE

- Agir en faveur de la relance rapide d'un programme d'action global sur les migrations comprenant les trois piliers que sont (i) sur le plan externe, un soutien accru aux pays d'origine et de transit et à la coopération avec ces pays sur la base d'exemples de coopération et de partenariats existants comme la Déclaration UE-Turquie, afin d'éviter les départs vers l'Europe, de lutter contre les migrations irrégulières et d'accélérer le processus de retour ; (ii) aux frontières de l'UE, l'amélioration de la protection des frontières extérieures de l'Europe grâce à un renforcement ambitieux de Frontex en termes de personnel et de mandat ; (iii) sur le plan interne, un système européen commun d'asile qui soit en mesure de faire face aux crises et d'assurer un juste équilibre entre la responsabilité et la solidarité.

- Rechercher des solutions au niveau européen, qui sont aujourd'hui plus importantes que jamais. Une action unilatérale et sans coordination ne fera que fractionner l'Europe, diviser ses peuples et mettre Schengen en danger. L'action unilatérale des Etats membres aboutirait à accroître l'importance des migrations vers l'Europe. Faire face aux enjeux des migrations avec efficacité requiert de conjuguer les efforts de tous les États membres ainsi que des institutions de l'UE.

- Traiter conjointement et résolument la question des mouvements secondaires à l'intérieur de l'UE, en particulier en réduisant les incitations aux mouvements secondaires dans le nouveau règlement de Dublin mais également en renforçant la coopération entre les États membres, notamment pour empêcher les demandeurs d'asile enregistrés de passer d'un pays à l'autre et garantir la rapidité des transferts vers les États membres compétents et de la réadmission dans ces États.

- Au-delà du court terme, proposer deux réformes essentielles : (i) mettre en place une véritable police européenne aux frontières à partir de l'agence Frontex existante et (ii) créer un Office européen de l'asile qui harmoniserait les pratiques des États membres en matière d'asile et serait chargé des procédures d'asile aux frontières extérieures.

- Rester pleinement attachées à un partenariat étroit avec l'Afrique en matière de sécurité et de développement, qui constitue une priorité essentielle.

- Mettre rapidement en place un groupe de « sages » de haut niveau sur l'architecture financière européenne pour le développement (en particulier en ce qui concerne les rôles respectifs de la BEI et de la BERD) qui présentera des propositions en vue du Conseil européen de décembre

COMPÉTITIVITÉ, POLITIQUE ÉCONOMIQUE

- Développer les liens entre les fonds structurels et la coordination des politiques économiques, et renforcer la convergence économique, sociale et fiscale.

- Mettre en place, dans une perspective stratégique à long terme, un nouveau moyen de favoriser la croissance et l'emploi durables au niveau européen grâce à une législation en faveur de l'innovation, à l'approfondissement du marché unique de l'UE et à la défense de la compétitivité de nos industries au niveau mondial.

- Réaffirmer leur attachement à l'ouverture des marchés, au multilatéralisme et à une politique commerciale européenne ambitieuse.

- Soutenir la Commission européenne dans l'élaboration de solutions destinées à moderniser le système commercial multilatéral, notamment en vue de renforcer les disciplines en matière de pratiques de distorsion des marchés et de rétablir le plein exercice de la fonction de règlement des différends de l'OMC.

FISCALITÉ

- Mettre en place une véritable convergence fiscale entre la France et l'Allemagne en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés. Nos deux pays sont convenus d'une position commune sur la proposition de directive présentée par la Commission en vue d'instituer une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés : nous agissons conjointement en ce sens afin de soutenir et d'accélérer le projet européen d'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés en Europe.

- Parvenir d'ici à la fin de 2018 à un accord de l'UE sur une taxation équitable du numérique.

UEM

- Pour disposer d'une économie forte, l'Union Européenne a besoin d'une union monétaire forte. Cette monnaie est l'euro, ouverte à tous les États Membres et que presque tous les États Membres ont pour objectif d'adopter, conformément aux traités de l'UE. Partager une même monnaie implique des besoins spécifiques en termes de coordination économique et d'intégration. En conséquence, la France et l'Allemagne ont décidé de proposer dans la feuille de route suivante des étapes majeures pour renforcer et approfondir davantage la zone euro, et la transformer en une véritable union économique.

MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ (MES)

Dans un premier temps, nous devons réviser le traité intergouvernemental sur le MES afin d'y inclure le backstop (filet de sécurité commun), de renforcer l'efficacité des instruments de précaution pour les États membres et de renforcer son rôle dans l'évaluation et le suivi des futurs programmes.

Dans un deuxième temps, nous pourrions intégrer le MES dans le droit de l'UE en préservant les éléments clés de sa gouvernance. Des travaux supplémentaires devraient être réalisés pour définir un cadre approprié pour le soutien de liquidité en résolution.

La conditionnalité demeure un principe sous-jacent du traité MES et de tous ses instruments, mais doit être adaptée à chaque instrument.

Nous rappelons que toute décision de fournir un soutien du MES à un État membre de la zone euro comprend une analyse de soutenabilité de la dette.

Afin d'améliorer le cadre existant de soutenabilité de la dette et pour améliorer leur efficacité, nous devrions commencer à travailler sur l'introduction possible d'euroCACs (clauses d'action collective) avec clauses d'agrégation simple. Dans les cas appropriés, le MES pourrait faciliter le dialogue entre ses membres et les investisseurs privés, suivant la pratique du FMI.

Le MES devrait jouer un rôle accru dans la conception et le suivi des programmes, en étroite coopération avec la Commission et en liaison avec la BCE, sur la base d'un compromis à trouver entre la Commission et le MES. Il devrait avoir la capacité d'évaluer la situation économique d'ensemble des États membres, en contribuant à la prévention des crises. Cela devrait se faire sans dupliquer le rôle de la Commission et dans le plein respect des traités.

Chaque fois qu'un État membre demande l'assistance financière du MES, il pourrait également demander une aide financière au FMI.

Le MES pourrait être renommé.

Ligne de crédit du MES Nous devrions rendre les instruments de précaution existants plus efficaces pour garantir la stabilisation. Un tel soutien devrait inclure une conditionnalité.

La ligne de crédit de précaution du MES (PCCL) pourrait être développée en un soutien à la stabilité utilisé en cas de risque de manque de liquidités lorsque des membres du MES sont confrontés à un risque de perte progressive d'accès au marché, sans avoir besoin d'un programme complet.

Nous mettrons en place un processus pour finaliser les termes de référence d'ici décembre.

UNION BANCAIRE

En ce qui concerne l'Union bancaire, la feuille de route du conseil ECOFIN de juin 2016 a reconnu que des étapes supplémentaires devaient être franchies en termes de réduction et de partage des risques dans le secteur financier, dans l'ordre approprié, en ce qui concerne les prêts non performants, les régimes d'insolvabilité, le parquet bancaire et la lutte contre le blanchiment d'argent.

Backstop (filet de sécurité)

Le MES devrait servir de backstop au fonds de résolution unique. Il devrait être établi sous la forme d'une ligne de crédit. Sur la base d'une réduction des risques suffisante, son entrée en vigueur devrait être anticipée avant 2024.

La taille du backstop devrait être proche mais ne devrait pas être supérieure à la taille du fonds de résolution unique. Le backstop devrait remplacer l'instrument de recapitalisation directe.

La neutralité budgétaire à moyen terme sera assurée en particulier par le remboursement du backstop par des contributions extraordinaires ex post du secteur bancaire en trois ans avec une extension potentielle de deux ans.

À condition que des progrès suffisants soient réalisés dans tous les domaines pertinents de réduction des risques, à faire évaluer par les autorités compétentes (Commission, MSU et Conseil de Résolution Unique), l'entrée en vigueur du backstop devrait être anticipée avant 2024. En 2020, les autorités en charge fourniront un rapport sur la tendance des prêts non performants et la constitution de MREL subordonné. Sur cette base et si la réduction des risques est satisfaisante, la décision finale sur l'entrée en vigueur anticipée du backstop devrait être prise par l'Eurogroupe / ECOFIN / Conseil européen.

Nous évaluerons la taille du fonds de résolution unique dans le contexte de la revue de fin 2018 et la nécessité de revoir l'accord intergouvernemental pour anticiper le backstop.

Des termes de référence avec les caractéristiques précises du backstop devraient être élaborés en vue d'une approbation politique d'ici à décembre 2018, sur la base des travaux effectués jusqu'ici par le groupe d'experts existant.

EDIS

Nous réaffirmons l'importance du renforcement de l'Union bancaire en vue de son achèvement. Cela signifie, sur tous les éléments de la feuille de route du conseil ECOFIN de juin 2016, à la fois la réduction des risques et le partage des risques dans l'ordre approprié. Le travail sur une feuille de route pour entamer des négociations politiques sur la garantie européenne des dépôts (EDIS) pourrait commencer après le Conseil européen de juin.

Union des marchés de capitaux

Nous nous engageons à réaliser des progrès décisifs vers une Union des marchés de capitaux, sur tous les éléments agréés par nos ministres des Finances.

BUDGET DE LA ZONE EURO

Nous proposons d'établir un budget de la zone euro, dans le cadre de l'Union européenne, afin de promouvoir la compétitivité, la convergence et la stabilisation dans la zone euro, à partir de 2021.

Les décisions sur le financement devraient prendre en compte les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel. Les ressources proviendraient à la fois des contributions nationales, de l'affectation de recettes fiscales et de ressources européennes.

Le budget de la zone euro serait défini sur une base pluriannuelle.

Le but du budget de la zone euro est la compétitivité et la convergence, qui seraient assurées à travers des investissements dans l'innovation et le capital humain. Il pourrait financer de nouveaux investissements et venir en substitution de dépenses nationales.

Nous étudierons la question d'un Fonds européen de stabilisation de l'assurance chômage, pour l'éventualité de graves crises économiques, sans transferts. La France et l'Allemagne mettront en place un groupe de travail en vue de faire des propositions concrètes pour le Conseil européen de décembre 2018.

Les décisions stratégiques concernant le budget de la zone euro seront prises par les pays de la zone euro. Les décisions concernant les dépenses devraient être exécutées par la Commission européenne.

RECHERCHE, INNOVATION, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, NUMÉRIQUE ET ESPACE

Agir conjointement en faveur du lancement rapide d'un projet pilote appelé à financer l'innovation de rupture au cours de la durée restante du programme cadre Horizon 2020, ainsi que coopérer au niveau bilatéral.

- Mettre en place un centre de recherche franco-allemand sur l'intelligence artificielle.

- Agir en vue de mettre rapidement en place de premières « universités européennes » composées dans un premier stade de réseaux d'universités dans toute l'Union européenne.

- Instituer un groupe de travail chargé de présenter des propositions qui permettraient à l'UE de trouver des réponses appropriées aux nouveaux enjeux en matière de politique et d'économie spatiales (notamment le « NewSpace »).

- Dans le domaine des lanceurs, réaffirmer leur soutien total au programme Ariane 6 de l'Agence spatiale européenne.

CLIMAT

- S'engager à mettre en œuvre de manière ambitieuse l'Accord de Paris à tous les niveaux et à intensifier l'action menée au niveau mondial grâce au multilatéralisme ; à cet effet, le Dialogue de Petersberg sur le climat a constitué un signal fort. - Élaborer une stratégie européenne à l'horizon 2050 en vue de la transformation à long terme vers la neutralité carbone, qui ne constitue pas seulement une nécessité mais aussi une opportunité économique.

- Veiller à ce que l'UE prenne de nouveaux engagements à la COP 24 afin de réviser d'ici au début de 2020 sa contribution déterminée au niveau national en tenant compte des éventuelles réductions d'émissions sectorielles rendues possibles par les accords actuels ou à venir au niveau de l'UE. - Mettre en place un groupe de travail interministériel conjoint de haut niveau sur les changements climatiques afin d'intensifier la coopération dans ce domaine transversal et de définir des conceptions communes de la transition énergétique et des outils qui permettront de favoriser des investissements durables et des incitations économiques, notamment la question de la tarification du carbone.

RÉFORME DES INSTITUTIONS DE L'UE

- Agir afin que la Commission européenne compte moins de commissaires que d'États membres, comme le prévoit le Traité de Lisbonne.

- Mettre en place des listes transnationales aux élections européennes de 2024.

Au-delà de ces deux annonces qui doivent être particulièrement saluées car elles vont dans le sens d'une grande intégration économique et sociale de la zone euro, il convient aussi de se féliciter de la tonalité générale de la déclaration Meseberg. Là où la déclaration de Berlin de 2013 se contentait d'annonces vagues renvoyant à des initiatives à prendre, le texte adopté en juin dernier met des propositions sur la table du Conseil européen.

Manifestement la déclaration de Meseberg traduit un souci de redonner davantage de dynamisme au couple franco-allemand¹, la même qui traduit la volonté des deux dirigeants de réviser la traité de l'Élysée pour son 55^{ème} (ou plutôt son 56^{ème}) anniversaire.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la contribution du Sénat.

¹ *Espérons que cette embellie n'est pas simplement le fait d'un affaiblissement relatif de la position de la Chancelière sur la scène politique interne. Pour mémoire, le sommet est intervenu quelques jours après l'ultimatum posé par Horst Seehofer, ministre fédéral de l'intérieur et alors président de la CSU, en matière de contrôle des migrations. Les propositions de la déclaration en matière de gestion des demandeurs d'asile s'en font d'ailleurs l'écho.*

II. LA CONTRIBUTION DU SÉNAT DANS LA PERSPECTIVE DU 22 JANVIER 2019

La contribution apportée par notre assemblée dans la perspective du 22 janvier 2019 est double. Elle consiste :

- d'une part, à répondre à la demande adressée par le Président de la République au président des assemblées de formuler des propositions pour la révision du traité de l'Élysée lui-même ;

- d'autre part, à intensifier une coopération parlementaire privilégiée avec notre partenaire allemand.

A. LES CONCLUSIONS DE NOTRE GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRAITÉ DE L'ÉLYSÉE

1. L'adoption d'un tout nouveau traité n'est sans doute pas la voie à privilégier

a) Peu de dispositions du Traité sont désuètes

Bien qu'intactes depuis 1963, le traité ne contient que très peu de dispositions obsolètes.

On pourra certes citer le 3 du III relatif au cas particulier de Berlin (alors partiellement occupé par la France). De même, une adaptation de la rédaction est nécessaire afin de remplacer les références aux « communautés européennes » et à la « coopération politique européenne (2 et au III du texte) par « Union européenne ». Il serait aussi opportun de modifier l'intitulé du II du Traité qui fait entrer la construction européenne dans le cadre des *Affaires étrangères*¹. En effet, il est évident qu'en 2018 les affaires européennes ont acquis une existence spécifique à côté des affaires étrangères *stricto sensu*.

b) Un traité qui n'a pas perdu de sa valeur

Comme l'ensemble des personnes qu'il a auditionnées, le groupe de travail est d'avis que l'écriture d'un nouveau Traité n'est pas la plus opportune car :

- d'une part la qualité d'écriture du texte du Général De Gaulle et du Chancelier Adenauer mérite à tout le moins d'être préservée, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris n'ayant pas hésité à qualifier ce texte de « chef d'œuvre » tant il impressionne aujourd'hui par sa puissance et sa clarté condensés en simplement 3 pages ;

- d'autre part, le traité s'est révélé très souple d'emploi et n'a pas empêché des innovations prolongeant ou excédant sa rédaction littérale.

¹ Le grand II qui constitue le cœur du Traité distingue en effet trois domaines d'action : les affaires étrangères (A), la défense (B) puis l'éducation et la jeunesse (C).

C'est ainsi que dans l'esprit de la « *commission interministérielle* » prévue par le texte de 1963 ont été institués des conseils des ministres franco-allemand, à compter de 2003. L'ambition de codifier aujourd'hui dans le traité l'ensemble des modalités précises de la coopération franco-allemande pourrait être un facteur de rigidité, contraire à ce qui a fait la force du texte jusqu'à ce jour.

D'un point de vue formel, il nous semblerait donc préférable de privilégier :

- des modifications du texte existant afin de l'actualiser et de permettre les nouvelles avancées que nous proposons ;
- et le renvoi par le Traité à une annexe comprenant des projets de coopérations précis et évolutifs.

Sur le fond, la question qui nous est posée est davantage une question de fond, celle du sens que nous souhaitons donner à la relation franco-allemande fin 2018.

c) Le sens à donner à la relation franco-allemande aujourd'hui

Le contexte actuel est très différent de celui de 1963 dans lequel les stigmates de la seconde guerre mondiale étaient encore vivaces. L'heure n'est plus à la réconciliation franco-allemande et pourtant, la nécessité d'un dialogue privilégié entre les deux pays pourrait recouvrir un caractère moins crucial qu'à l'époque.

Peut-être nous est-il aujourd'hui demandé de répondre à deux questions politiques fondamentales :

- un cadre de relation et de coopérations spécifiques entre la France et l'Allemagne est-il nécessaire après plus de 60 ans de construction européenne ?
- si oui, cette relation mérite-elle un caractère spécifique, c'est-à-dire prioritaire par rapport à d'autres intérêts ?

À ce stade de nos travaux il nous semble que ces deux questions appellent une réponse positive.

S'agissant de la première question, force est de constater que le franco-allemand n'est pas soluble dans l'Union européenne et réciproquement. D'une part, dans une Union à 28, le moteur franco-allemand est une condition nécessaire sans laquelle rien ne peut se faire, mais il est bien souvent loin d'être suffisant et risque même parfois de susciter des oppositions au sein des autres Etats membres.

À l'inverse, renvoyer toutes les questions bilatérales au cadre européen empêche nos deux pays d'approfondir leurs relations au rythme qui serait sans doute souhaitable. Ainsi, en retardant les avancées franco-allemandes au motif d'une priorité donnée au processus de décision à

28, on finit non seulement par contrarier l'intérêt de nos deux pays mais aussi par priver l'Union elle-même d'un moteur ou d'une avant-garde.

Pour pallier ce risque, nous estimons donc, qu'il doit, à côté de la construction européenne, continuer d'exister un espace spécifique de coopérations franco-allemandes.

Il nous semble aussi nécessaire de souligner dans le cadre du traité de l'Élysée l'importance de l'échelon intermédiaire entre la coopération bilatérale et la construction européenne, à savoir tout ce qui a trait aux coopérations renforcées. La France et l'Allemagne ont non seulement vocation à être en avance à travers les différents processus d'intégration entre leurs deux peuples et leurs deux nations mais, elles doivent aussi encourager autant que possible la constitution d'avant-gardes de l'Union européenne sous la forme de coopérations renforcées ou de coopérations structurées permanentes prévues par le Traité de Lisbonne.

Il pourrait dès lors sembler opportun d'ajouter la mention de ces dispositifs au 6 du III du traité de l'Élysée. L'idée serait de prévoir que les deux pays veillent à promouvoir les coopérations renforcées dans un certain nombre de domaines qui pourraient être visés dans une liste en annexe. Le passage du franco-allemand au niveau européen mériterait sans doute d'être davantage systématisé, ce qui s'inscrit d'ailleurs dans l'esprit initial du traité qui insistait sur la concertation permanente des deux pays dans les affaires européennes.

Quant à la deuxième question, nous considérons effectivement que la relation franco-allemande revêt un caractère prioritaire, c'est-à-dire qu'elle peut justifier des choix moins favorables à d'autres intérêts et qu'il convient d'assumer politiquement ces choix. Un exemple très concret peut être donné en matière d'apprentissage de la langue. A moyens constants, le renforcement de l'enseignement de l'allemand à l'école aura des effets sur les ressources consacrées à l'apprentissage d'autres langues.

2. Faire de la France-Allemagne un exemple pour l'avenir de l'Europe

a) Promouvoir l'attractivité économique et sociale

Si l'heure n'est plus à la réconciliation ni à la guerre froide, le principal défi qui nous est aujourd'hui lancé est celui de la mondialisation et de la compétition internationale dans un monde de 7 milliards d'habitants. Certes, la construction européenne est, en soi, une façon de répondre à ces défis mais la dimension franco-allemande doit être une opportunité de le faire encore davantage. L'enjeu pourrait être de renforcer à l'échelle de la planète, l'attractivité de l'espace franco-allemand. Cela commence par une plus grande attractivité de la France pour les Allemands et de l'Allemagne pour la France.

- En premier lieu, cette attractivité mériterait d'être renforcée aux yeux de nos propres enfants. Force est de constater qu'aujourd'hui, la France-Allemagne n'est pas perçue comme l'horizon naturel pour notre jeunesse et ce malgré nos complémentarités démographiques évidentes. Dès lors qu'ils sortent du cadre national, nos étudiants ont tendance à regarder vers le monde anglo-saxon ou l'Union européenne dans son ensemble et non vers un espace intégré franco-allemand.

Comment bâtir un espace intégré de 150 millions d'habitants ressenti comme le lieu naturel d'opportunité et d'épanouissement des ambitions ? Tel est à nos yeux le premier enjeu de la relation franco-allemande en 2018. La question de l'éducation, déjà identifiée en 1963, conserve toute son importance. L'apprentissage de la langue et les échanges (pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les jeunes professionnels) doivent être renforcés. Certes cela passe par une priorisation des moyens vers la relation franco-allemande mais aussi par l'utilisation innovante des technologies des informations et de la communication qui permet par exemple de créer ou de garder le contact avec des correspondants de l'autre côté du Rhin.

De façon plus spécifique, une expérience mériterait d'être étendue, celle du **lycée français de Berlin**, établissement public allemand dont le contenu et les enseignements relèvent de l'Etat français. La multiplication de lycées binationaux dans les deux pays irait au-delà des symboles ; elle serait une porte ouverte sur la France-Allemagne espace d'opportunités pour la construction de l'avenir de nos jeunes.

- Il est un autre domaine qui devrait permettre à la France-Allemagne d'accroître sa compétitivité, il s'agit de la question du **droit des sociétés**, apparemment technique mais essentiel pour offrir effectivement un espace d'opportunités pour ses propres forces vives et le reste du monde.

Tout en soutenant l'initiative franco-allemande en cours en faveur de la création d'un code européen des affaires, nous souhaiterions que dans le cadre du traité de l'Elysée, une action bilatérale soit d'ores et déjà engagée en matière d'harmonisation du droit des sociétés en France et en Allemagne. De façon opérationnelle la première étape pourrait être la création d'un statut franco-allemand de la jeune entreprise innovante. Nous y voyons un triple avantage :

- une telle mesure ferait de l'innovation une des priorités de l'espace franco-allemand ;

- le cas particulier des *start-ups* est le plus propice à permettre de passer d'une simple harmonisation des statuts des sociétés à un rapprochement ultérieur des fiscalités¹ ;

¹ En France par exemple l'intérêt principal des jeunes entreprises innovantes est précisément de bénéficier d'une fiscalité dérogatoire.

- dans le domaine des *start-ups* les deux pays cherchent à développer des formules juridiques nouvelles et l'on ne se heurte donc pas à l'existence de règles et d'intérêts bien établis.

Cette dernière préoccupation nous semble valoir, pour d'autres domaines de la coopération franco-allemande. Plutôt que de vouloir rapprocher les systèmes existants - très différents - et de se heurter ainsi à nombre de situations acquises, il peut être opportun de créer des dispositifs communs dans des domaines encore relativement nouveaux. Ceux-ci auront ensuite vocation à se développer et à constituer autant d'exemples de réussites franco-allemandes pouvant être repris dans d'autres domaines.

La création rapide d'un tel **statut franco-allemand de l'entreprise innovante** serait aussi à constituer une première réalisation concrète dans le sens de l'adoption d'un véritable code des affaires commun à l'échelle de l'Union européenne¹.

Dans la même perspective, il revient à la France et à l'Allemagne d'unir leurs forces dans les domaines des technologies nouvelles. La création du Joint European Disruptive Initiative (JEDI) suite aux discours de la Sorbonne et à l'initiative franco-allemande constitue un exemple de la capacité de ces deux pays à entraîner l'Union européenne.

En aval de cette politique qui concerne les innovations de rupture, la France et l'Allemagne ont aussi un rôle irremplaçable à jouer pour faire émerger des champions industriels. À ce titre, deux domaines d'action pourraient être inscrits à la liste annexée à un nouveau traité, la création d'un **fonds d'investissement franco-allemand dédié au domaine de l'intelligence artificielle et de la cybersécurité**. Ce sont en effet des domaines dans lesquels il n'existe ni champions nationaux qui seraient en concurrence ni même de leaders mondiaux comparables aux GAFAs. Un tel fonds pourrait mobiliser aussi des financements privés par effet de levier, en s'inspirant de l'expérience du plan Juncker.

- Dans un monde de compétition économique exacerbée il convient aussi de rappeler dans le Traité que la France et l'Allemagne sont attachés à un modèle dans lequel **compétitivité et progrès social** sont liés. Les deux pays coopèrent afin que cette situation demeure une des caractéristiques de l'espace franco-allemand. En outre, ils œuvrent d'une harmonisation des standards sociaux et fiscaux, qui fait défaut au sein de l'Union européenne.

¹ Il convient à ce titre de saluer le travail remarquable déjà accompli par le Haut comité du droit des affaires rassemblant des juristes et des représentants des entreprises. Celui-ci a été consacré par la reconnaissance officielle par la Commission européenne, dans son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (p.21) de la nécessité d'adopter un code européen. Force est de constater que le partenariat entre Français et Allemands joue un rôle décisif dans ces travaux, comme en témoigne les avancées marquées lors de la réunion de travail franco-allemande de l'ensemble des co-directeurs des 12 groupes thématiques à Paris le 29 mars 2017.

b) Démultiplier les relations au niveau des territoires

La dernière grande initiative en matière de relations entre les collectivités remonte à la vague de **jumelages** consécutive au traité de l'Élysée. Mais plus de 50 ans le besoin d'un second souffle se fait sentir.

Aussi pensons-nous par exemple que le territoire de la France-Allemagne pourrait avoir pour ambition de devenir le champion du monde des *smart cities*, c'est-à-dire des **villes intelligentes**. Nos auditions nous ont permis de prendre connaissance de projets intéressants en la matière permettant : de répondre ensemble aux enjeux mondiaux du réchauffement climatique et du développement urbain, de promouvoir nos offres (industrielle et de services) et enfin de faire coopérer les territoires et les grandes métropoles des deux côtés de Rhin. Autour de ces projets mobilisateurs, ce sont en effet de nouvelles relations de jumelage et de partenariat qui pourraient être nouées.

Quant à la **coopération transfrontalière**, elle doit occuper une place particulière au sein de la coopération franco-allemande. Les difficultés quotidiennes rencontrées par les transfrontaliers ont en effet trop souvent constitué une forme de discrédit pour les grands discours tenus au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Surtout, la coopération transfrontalière peut être un terrain d'expérimentation susceptible d'être ensuite adapté à l'ensemble du territoire.

La vie quotidienne des transfrontaliers s'est incontestablement améliorée depuis quelques années (en matière d'aide sociale, d'emploi, de droits sociaux, de santé, de formation, de consommation...)¹.

Du côté français du moins, l'intégration des régions transfrontalières butte désormais sur la difficile adaptation aux exigences locales de règles nationales, là où les Länder allemands disposent par définition de davantage de libertés. Aussi, sans préjuger du résultat des travaux actuels du gouvernement relatif à la création d'une nouvelle collectivité européenne (en Alsace) disposant de pouvoir d'adaptation de la législation, nous estimons nécessaire que l'actuelle rédaction du traité de l'Élysée incite à aller plus loin en matière de coopération transfrontalière.

¹ Les deux rapports de la commission des affaires européennes du Sénat publiés sur ce sujet en 2015 et 2016 ont sans doute participé de ce mouvement.

La création de la collectivité européenne d'Alsace

En juin 2018, le préfet Jean-Luc Marx a remis au Premier ministre Édouard Philippe un rapport sur l'évolution institutionnelle de l'Alsace, qui analysait quatre hypothèses, sans remettre en cause l'existence de la région Grand Est :

- le renforcement de la coopération interdépartementale entre bas Rhin et Rhin ;
- la création d'un syndicat mixte ;
- la fusion des deux départements ;
- la création d'une collectivité à statut particulier en application de l'article 72 de la Constitution.

Le Gouvernement privilégie la fusion des deux départements dans un département unique, qui pourrait être doté de compétences nouvelles.

Le 29 octobre 2018, après plusieurs mois de discussions, le Premier ministre et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ont ainsi annoncé **la création le 1er janvier 2021 d'une « collectivité européenne d'Alsace »** remplaçant les deux départements¹. Celle-ci pourrait se voir dotée de certaines compétences de l'État, ce qui lui permettrait alors de s'engager plus facilement dans des actions de coopération transfrontalière.

Cette coopération doit être envisagée comme précurseur de la constitution d'une France-Allemagne mieux intégrée et donc plus attractive pour les jeunes, les étudiants, les familles, les forces-vives de nos deux pays, d'Europe et du monde entier.

À ce sujet, il convient de rappeler que l'approfondissement de la coopération transfrontalière concerne directement sept des treize régions métropolitaines de notre pays. Si la France-Allemagne doit constituer une avant-garde en la matière, une réflexion nationale sur l'ensemble du sujet s'impose à nos yeux. Il en va de la façon dont nos concitoyens font l'Europe au quotidien, sur le terrain, de Lille à Menton et de l'hôpital franco-espagnol de Puigcerdá à Thionville.

¹ Les deux préfectures de Strasbourg et de Colmar seront toutefois maintenues.

c) La culture, toujours et encore

Revisiter le traité de l'Élysée en ne donnant qu'une place seconde à la culture serait une lourde erreur. En effet, l'idée directrice de ce traité était bien de dépasser une logique de rapprochement des intérêts pour permettre une véritable compréhension mutuelle entre les deux peuples, seule gage d'une paix et d'une coopération durables. Si Jean Monnet n'a probablement jamais dit que si c'était à refaire il « commencerait par la culture », le Général de Gaulle et Konrad Adenauer eux l'ont pourtant fait, à leur façon le 22 janvier 1963.

Lorsque l'on rappelle que la force du couple franco-allemand est de permettre de réaliser des compromis propres à rassembler l'Europe « du nord » et l'Europe « du sud » ; n'est-ce pas précisément de lien entre deux grandes composantes de la culture européenne dont il est question ?

Rien d'étonnant dès lors que l'Office franco-allemand de la jeunesse se soit ouvert à la participation d'autres pays européens. Espérons qu'un jour, il puisse en être de même d'ARTE, même si nous connaissons le parcours d'obstacles qu'il a fallu surmonter pour aboutir à cette création emblématique.

Dans l'immédiat, face à une tentation superficielle du tout économique, il nous semblerait utile de faire du 22 janvier (journée franco-allemande depuis 2013) une occasion de mettre en valeur la dimension culturelle de cette relation. Le modèle pourrait être celui des journées du patrimoine et concerner de façon privilégiée les territoires et les écoles.

d) Une relation franco-allemande qui protège, aussi par la défense

Si la promotion d'un modèle économique social et environnemental attractif doit demeurer un élément d'action commune de la France et de l'Allemagne, il convient aussi de ne pas oublier que depuis son origine, le traité de l'Élysée comportait un chapitre consacré aux questions de défense.

Le contexte a certes profondément changé du fait de la fin de la guerre froide, mais il est intéressant de rappeler que si comparaison n'est pas raison, il serait néanmoins souhaitable de consacrer dans le traité l'évolution des esprits quant à la nécessité de s'inscrire dans la perspective d'une défense européenne. Les déclarations faites par la chancellerie en ce sens le 13 novembre au Parlement européen à Strasbourg, faisant elles-mêmes suite aux propos du président Macron tenus à l'occasion des cérémonies du 11 novembre 2018 devraient rendre cette inscription possible.

L'Eurocorps n'a à ce jour pas permis une contribution significative à une défense européenne et alors que le Royaume-Uni s'apprête à quitter l'Union, la position de l'Allemagne sur les questions de défense devient encore plus essentielle. En effet, le Brexit ne signifie pas seulement le départ d'une puissance militaire, il rend aussi nécessaires des avancées de l'Europe de la défense qui s'étaient jusque lors heurtées au veto britannique.

Le nouveau contexte dans lequel l'Europe de la défense se construit depuis 2016 peut lui aussi être un facteur d'encouragement.

Les nouveaux instruments de la politique de défense européenne

La Coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense a été notifiée le 8 décembre 2017. Il s'agit d'un cadre normatif que les États européens doivent suivre, avec des engagements qu'auront pris les États et qu'ils seront tenus de respecter. Ces engagements feront l'objet d'un contrôle et un État peut même être exclu de la CSP s'il ne tient pas ses engagements.

Dans le cadre de la CSP, 17 premiers projets ont été entérinés au printemps 2017.

En général, seuls quelques États membres y participent, et non les 25 pays qui font partie de la CSP.

Le Fonds européen de défense fut lancé par la Commission européenne le 7 juin 2017. À travers ce fonds, le budget de l'Union financera la recherche en matière de défense, pour une part évaluée à environ un quart de ce que dépensent les États membres aujourd'hui. L'UE viendra également compléter le financement de programmes en coopération lancés par les États. Aujourd'hui, seuls 15 % des matériels européens sont fabriqués en coopération. L'objectif du fonds est de parvenir à doubler ce pourcentage dans les 10 ans qui viennent.

Les premiers projets qui seront financés par le Fonds européen de défense le seront dès 2019, et les États membres, avec la Commission européenne, sont en train d'établir actuellement le programme de travail. Dans le projet de budget communautaire 2021-2027, le Fonds européen de défense atteindra sa vitesse de croisière avec 13 milliards d'euros consacrés à la défense sur 7 ans.

Le Sénat suit de très près les avancées du dialogue franco-allemand sur ces sujets. Notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a ainsi organisé le 4 octobre dernier une réunion avec les commissions de l'Assemblée nationale et du Bundestag en charge de la défense.

Les échanges ont notamment porté sur l'utilisation des nouveaux instruments (CSP et Fonds européen de défense) et sur les projets de coopération dans le domaine du renforcement des capacités militaires soutenus par les deux pays, tels que : le drone européen, le système de combat aérien du futur et le char de combat du futur.

B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION PARLEMENTAIRE BILATÉRALE

Absente du traité de l'Élysée, la dimension parlementaire de la relation franco-allemande a fait son apparition dans la déclaration de Berlin du 22 janvier 2013.

Le Sénat a souhaité saisir l'occasion du 55ème anniversaire du traité pour renforcer sa relation avec le Parlement allemand, parallèlement aux démarches engagées de son côté par l'Assemblée nationale. Ces dernières se sont notamment traduites :

- par l'adoption d'une résolution conjointe sur le traité de l'Élysée le 22 janvier 2018 ;

- et plus récemment, le 15 novembre 2018, par l'annonce de la création d'une structure conjointe avec le Bundestag dénommée « assemblée parlementaire franco-allemande »¹.

Pour l'occasion du 22 janvier 2019, Le Sénat s'est concentré sur l'approfondissement de sa coopération avec le Bundesrat², à deux niveaux :

1. Au niveau des commissions des affaires européennes

La commission des affaires européennes du Sénat et la commission des questions européennes du Bundesrat entretiennent des relations suivies et anciennes au travers :

- des rencontres entre les présidents de commissions, plusieurs fois par an, en particulier dans le cadre des réunions de la COSAC ;

- d'échanges d'informations sur leurs travaux respectifs, notamment s'agissant des prises de positions des deux commissions en matière européenne (résolutions européennes, avis politiques à la Commission européenne, avis motivé dans le cadre du contrôle subsidiarité) ;

- de rencontres des membres des deux commissions. Généralement, ces dernières sont l'occasion d'échanges et de recherche de points de vue communs sur les questions européennes inscrites à l'ordre du jour. Par

¹ Composée de 50 députés de chaque chambre.

² Compte tenu des différences entre les deux systèmes institutionnels, il convient de rappeler que le Sénat entretient aussi des relations avec le Bundestag, notamment par l'organisation de rencontres des présidents de nos assemblées.

exemple, en décembre 2015, à Berlin nous avons travaillé sur la lutte contre le terrorisme, d'une part et sur la crise migratoire, d'autre part. La réunion conjointe tenue à Paris les 19 et 20 avril derniers fut quant à elle particulièrement dense puisqu'elle nous permit de débattre à la fois de l'avenir de l'Union européenne, du cadre financier pluriannuel ainsi que des sujets plus techniques liés au numérique et à l'intelligence artificielle.

Cette réunion marqua aussi le début de nos discussions sur l'approfondissement de notre coopération dans le cadre de l'anniversaire du traité de l'Élysée (point 6 de la déclaration commune).

**Déclaration commune
des deux présidents de commission du 19 avril 2018**

Le 19 avril 2018, sur invitation du président de la commission des affaires européennes du Sénat, une délégation de cette commission et une délégation de la commission des questions de l'Union européenne du Bundesrat se sont réunies au Sénat pour tenir une séance commune. Eu égard aux thèmes traités lors de cette réunion, les deux présidents, le ministre Guido Wolf et le sénateur Jean Bizet, font la déclaration commune suivante :

1. L'année qui vient, marquée par les élections au Parlement européen, les négociations sur le Brexit et sur le prochain cadre financier pluriannuel, sera décisive pour l'avenir de l'Union européenne. Dans cette période, une responsabilité essentielle revient aux pays fondateurs, et en particulier à la France et à l'Allemagne, qui devront avancer pour une relance du projet européen.

2. S'agissant de la deuxième phase des négociations avec le Royaume-Uni, les deux présidents rappellent l'importance de préserver l'unité des 27 autres États membres de l'Union européenne comme cela a été le cas jusqu'à ce jour depuis le vote britannique pour le Brexit.

3. À quelques jours de l'annonce par la Commission européenne de sa proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, les présidents rappellent que la définition d'un budget doit être la traduction d'un projet politique et non l'inverse. Il importe notamment que le futur budget permette de préserver l'acquis communautaire en particulier en ce qui concerne la politique agricole commune et la politique de cohésion, tout en répondant aux nouvelles attentes des citoyens européens en matière de sécurité et de préparation de l'avenir.

4. Les deux présidents se félicitent de l'adoption en mars 2018 par les régions françaises et les ministres responsables des affaires européennes des Länder allemands d'une déclaration commune en faveur de la politique de cohésion qui rappelle, entre autres, la nécessité que cette politique couvre l'ensemble des territoires et régions, également les plus développés, et que les programmes proposés soient simplifiés. Ils sont d'avis que les régions doivent également jouer un rôle important dans la discussion sur l'avenir de l'Union européenne.

5. Les présidents considèrent aussi que l'Union européenne doit être plus ambitieuse dans le domaine du numérique et de l'intelligence artificielle. Il convient, d'une part, de répondre aux enjeux de compétitivité économique et d'indépendance de l'Europe en faisant émerger des projets phares dans ces domaines et, d'autre part, d'assurer un niveau élevé de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union.

6. Les présidents saisissent l'occasion du 55e anniversaire du traité de l'Élysée pour agir mutuellement afin d'approfondir la coopération interparlementaire des deux commissions en organisant des réunions communes de manière régulière, afin d'aborder les sujets d'actualité de l'agenda européen.

Dans le même sens, il convient de saluer les travaux du groupe d'amitié du Sénat présidé par notre collègue Catherine Troendle avec son homologue du Bundesrat. Lors de son déplacement à Berlin le 21 septembre dernier, les deux groupes d'amitié ont notamment adopté une déclaration saluant « *la décision des commissions des affaires européennes du Sénat et du Bundesrat d'élaborer une déclaration commune pour le 22 janvier 2019, date du 56ème anniversaire du traité de l'Élysée, dans laquelle sera exprimée l'intention d'intensifier plus encore la coopération et la coordination des travaux entre les deux institutions* ». La déclaration liste par ailleurs des sujets d'intérêt communs.

Ce processus lancé il y a plus de sept mois a abouti à la déclaration faite à Vienne le 19 novembre par M. Jean Bizet et son homologue Guido Wolf. Sur la question générale de la relation franco-allemande, il convient de préciser que cette déclaration s'est nourrie des travaux parallèles menés en France et en Allemagne à destination de nos exécutifs respectifs, à savoir :

- la contribution à la révision du traité de l'Élysée adoptée par notre groupe de travail ;

- la consultation sur ce sujet faite par le gouvernement allemand auprès des Länder, représentés au Bundesrat.

Déclaration de MM. Jean Bizet et Guido Wolf du 19 novembre 2018

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat de la République française, et M. Guido Wolf, président de la commission des questions européennes du Bundesrat, à l'issue de leur rencontre à Vienne le 19 novembre 2018 ;

Saluant la volonté exprimée par le Président de la République française Emmanuel Macron et la Chancelière de la République fédérale Angela Merkel de procéder à une réédition du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 à l'occasion du 55^e anniversaire de ce texte ;

Ayant pris connaissance avec intérêt des contributions apportées à cette évolution du traité par la commission des affaires européennes du Sénat, d'une part, et par les Länder allemands, d'autre part ;

Conscients de la nécessité que, dans l'esprit du traité et de la déclaration de Berlin du 22 janvier 2013, soit renforcée la coopération parlementaire, en particulier s'agissant des chambres représentant les territoires des deux pays, respectivement les collectivités territoriales françaises et les Länder allemands ;

Appellent à ce que :

- les efforts continuent d'être déployés pour que bien au-delà des relations diplomatiques, l'amitié et la compréhension mutuelle s'approfondissent entre les deux peuples notamment par les jumelages, les coopérations régionales et l'amélioration de l'intégration au sein des régions transfrontalières ;

- la France et l'Allemagne prennent des initiatives conjointes pour fortifier la construction européenne, tant en vue de la défense de ses valeurs que de sa compétitivité économique ;

- la coopération entre la commission des affaires européennes du Sénat de la République française et la commission des questions européennes du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne soit encore renforcée s'agissant de sujets d'intérêt commun et de la législation de l'Union, en particulier au regard du respect du principe de subsidiarité.

2. Au niveau des présidents de chambres

Le renforcement du travail en commun entre nos commissions des affaires européennes est désormais acté et devra entrer dans sa phase de mise en œuvre dans les semaines qui viennent, notamment en systématisant nos échanges au stade de la préparation de nos résolutions, avis motivés ou avis politiques.

Cette coopération a vocation à s'inscrire dans un cadre de coopération bilatérale plus large, actuellement préparé par le Président du Sénat et le celui du Bundesrat.

Un accord dans ce sens pourrait être formalisé au Sénat le 22 janvier 2019, jour où M. Gérard Larcher recevra son homologue du Bundesrat. Il devrait porter sur deux sujets. Le premier serait la relation franco-allemande avec une attention particulière accordée au rôle des territoires et à la coopération décentralisée ainsi qu'à nos objectifs communs pour l'Union européenne, de l'intégration économique à la défense des valeurs.

Le second volet serait plus précisément consacré à une coopération parlementaire étendue à l'ensemble des instances des deux assemblées. Sur ce point, il nous apparaît notamment que les domaines de collaboration avec le Bundesrat susceptibles d'être fructueux ne se limitent pas à la préparation des résolutions, avis politiques et avis motivés européens. Des échanges sur les transpositions de directives en droit national ainsi que sur nos procédures respectives d'élaboration des textes pourraient être intéressantes.

Si cet accord devrait donc dépasser le cadre de notre commission, nous nous félicitons toutefois du travail préparatoire mené conjointement par les deux commissions des affaires européennes.

ANNEXE : LE TRAITÉ DE L'ÉLYSÉE

À la suite de la déclaration commune du Président de la République française et du Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne en date du 22 janvier 1963, sur l'organisation et les principes de la coopération entre les deux États, les dispositions suivantes ont été agréées :

I. - ORGANISATION

1. Les Chefs d'État et de Gouvernement donneront en tant que de besoin les directives nécessaires et suivront régulièrement la mise en œuvre du programme fixé ci-après. Ils se réuniront à cet effet chaque fois que cela sera nécessaire et, en principe, au moins deux fois par an.

2. Les Ministres des Affaires étrangères veilleront à l'exécution du programme dans son ensemble. Ils se réuniront au moins tous les trois mois. Sans préjudice des contacts normalement établis par la voie des ambassades, les hauts fonctionnaires des deux Ministères des Affaires étrangères, chargés respectivement des affaires politiques, économiques et culturelles, se rencontreront chaque mois alternativement à Paris et à Bonn pour faire le point des problèmes en cours et préparer la réunion des Ministres. D'autre part, les missions diplomatiques et les consulats des deux pays ainsi que leurs représentations permanentes auprès des organisations internationales prendront tous les contacts nécessaires sur les problèmes d'intérêt commun.

3. Des rencontres régulières auront lieu entre autorités responsables des deux pays dans les domaines de la défense, de l'éducation et de la jeunesse. Elles n'affecteront en rien le fonctionnement des organismes déjà existants - commission culturelle franco-allemande, groupe permanent d'État-major - dont les activités seront au contraire développées. Les Ministres des Affaires étrangères seront représentés à ces rencontres pour assurer la coordination d'ensemble de la coopération ;

a) les ministres des Armées ou de la Défense se réuniront au moins une fois tous les trois mois. De même, le Ministre français de l'Éducation nationale rencontrera, suivant le même rythme, la personnalité qui sera désignée du côté allemand pour suivre le programme de coopération sur le plan culturel ;

b) les chefs d'État-major des deux pays se réuniront au moins une fois tous les deux mois ; en cas d'empêchement, ils seront remplacés par leurs représentants responsables ;

c) le haut-commissaire français à la Jeunesse et aux Sports rencontrera, au moins une fois tous les deux mois, le Ministre fédéral de la Famille et de la Jeunesse ou son représentant.

4. Dans chacun des deux pays, une commission interministérielle sera chargée de suivre les problèmes de la coopération. Elle sera présidée par un haut fonctionnaire des Affaires étrangères et comprendra des représentants de toutes les administrations intéressées. Son rôle sera de coordonner l'action des ministères intéressés et de faire périodiquement rapport à son Gouvernement sur l'état de la coopération franco-allemande. Elle aura également pour tâche de présenter toutes suggestions utiles en vue de l'exécution du programme de coopération et de son extension éventuelle à de nouveaux domaines.

II. PROGRAMME

A. - Affaires étrangères

1. Les deux Gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère, et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue. Cette consultation portera entre autres sur les sujets suivants : Problèmes relatifs aux communautés européennes et à la coopération politique européenne ; Relations Est-Ouest, à la fois sur le plan politique et sur le plan économique ; Affaires traitées au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et des diverses organisations internationales auxquelles les deux gouvernements sont intéressés, notamment le Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe Occidentale, l'Organisation de coopération et de développement économique, les Nations Unies et leurs institutions spécialisées.

2. La collaboration, déjà établie dans le domaine de l'information, sera poursuivie et développée entre les services intéressés à Paris et à Bonn et entre les missions dans les pays tiers.

3. En ce qui concerne l'aide aux pays en voie de développement, les deux Gouvernements confronteront systématiquement leurs programmes en vue de maintenir une étroite coordination. Ils étudieront la possibilité d'entreprendre des réalisations en commun. Plusieurs départements ministériels étant compétents pour ces questions, du côté français comme du côté allemand, il appartiendra aux deux ministères des Affaires étrangères de déterminer ensemble les bases pratiques de cette collaboration.

4. Les deux Gouvernements étudieront en commun les moyens de renforcer leur coopération dans d'autres secteurs importants de la politique économique, tels que la politique agricole et forestière, la politique énergétique, les problèmes de communications et de transports et le développement industriel, dans le cadre du Marché commun, ainsi que la politique des crédits à l'exportation.

B. - Défense

I. - Les objectifs poursuivis dans ce domaine seront les suivants :

1. Sur le plan de la stratégie et de la tactique, les autorités compétentes des deux pays s'attacheront à rapprocher leurs doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes. Des instituts franco-allemands de recherche opérationnelle seront créés.

2. Les échanges de personnel entre les armées seront multipliés ; ils concerneront en particulier les professeurs et les élèves des écoles d'État-major ; ils pourront comporter des détachements temporaires d'unités entières. Afin de faciliter ces échanges, un effort sera fait de part et d'autre pour l'enseignement pratique des langues chez les stagiaires.

3. En matière d'armements, les deux Gouvernements s'efforceront d'organiser un travail en commun dès le stade de l'élaboration des projets d'armement appropriés et de la préparation des plans de financement. À cette fin, des commissions mixtes étudieront les recherches en cours sur ces projets dans les deux pays et procéderont à leur examen comparé. Elles soumettront des propositions aux ministres qui les examineront lors de leurs rencontres trimestrielles et donneront les directives d'application nécessaires.

Les gouvernements mettront à l'étude les conditions dans lesquelles une collaboration franco-allemande pourra être établie dans le domaine de la défense civile.

C. - Éducation et Jeunesse

En matière d'éducation et de jeunesse, les propositions contenues dans les mémorandums français et allemand des 19 septembre et 8 novembre 1962 seront mises à l'étude selon les procédures indiquées plus haut :

1. Dans le domaine de l'éducation, l'effort portera principalement sur les points suivants :

a) Enseignement des langues :

Les deux Gouvernements reconnaissent l'importance essentielle que revêt pour la coopération franco-allemande la connaissance dans chacun des deux pays de la langue de l'autre. Ils s'efforceront, à cette fin, de prendre des mesures concrètes en vue d'accroître le nombre des élèves allemands apprenant la langue française et celui des élèves français apprenant la langue allemande. Le Gouvernement fédéral examinera, avec les gouvernements des Länder, compétents en la matière, comment il est possible d'introduire une réglementation qui permette d'atteindre cet objectif. Dans tous les établissements d'enseignement supérieur, il conviendra d'organiser un enseignement pratique de la langue française en Allemagne et de la langue allemande en France, qui sera ouvert à tous les étudiants.

b) Problème des équivalences :

Les autorités compétentes des deux pays seront invitées à accélérer l'adoption des dispositions concernant l'équivalence des périodes de scolarité, des examens, des titres et diplômes universitaires.

c) Coopération en matière de recherche scientifique :

Les organismes de recherches et les instituts scientifiques développeront leurs contacts en commençant par une information réciproque plus poussée, des programmes de recherches concertées seront établis dans les disciplines où cela se révélera possible.

2. Toutes les possibilités seront offertes aux jeunes des deux pays pour resserrer les liens qui les unissent et pour renforcer leur compréhension mutuelle. Les échanges collectifs seront en particulier multipliés. Un organisme destiné à développer ces possibilités et à promouvoir les échanges sera créé par les deux pays avec, à sa tête, un conseil d'administration autonome. Cet organisme disposera d'un fonds commun franco-allemand qui servira aux échanges entre les deux pays d'écoliers, d'étudiants, de jeunes artisans et de jeunes travailleurs.

III. - DISPOSITIONS FINALES

1. Les directives nécessaires seront données dans chaque pays pour la mise en œuvre immédiate de ce qui précède. Les ministres des Affaires étrangères feront le point des réalisations acquises à chacune de leurs rencontres.

2. Les deux gouvernements tiendront les gouvernements des autres États membres des Communautés européennes informés du développement de la coopération franco-allemande.

3. À l'exception des clauses concernant la défense, le présent traité s'appliquera également au Land de Berlin, sauf déclaration contraire faite par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au Gouvernement de la République française dans les trois mois qui suivront l'entrée en vigueur du présent Traité.

4. Les deux gouvernements pourront apporter les aménagements qui se révéleraient désirables pour la mise en application du présent Traité.

5. Le présent traité entrera en vigueur dès que chacun des deux Gouvernements aura fait savoir à l'autre que, sur le plan interne, les conditions nécessaires à sa mise en œuvre ont été remplies.

Fait à Paris, le 22 janvier 1963, en double exemplaire, en langue française et en langue allemande, les deux textes faisant également foi.

Le Président de la République française :
Général Charles de Gaulle

Le Premier Ministre français :
M. Georges Pompidou

Le ministre français des Affaires étrangères :
M. Maurice Couve de Murville

Le Chancelier de la République fédérale d'Allemagne :
M. Konrad Adenauer

Le ministre fédéral des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne :
M. Gerhard Schroeder

EXAMENS EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie une première fois le jeudi 22 novembre 2018 pour s'entretenir sur la relation franco-allemande. À l'issue de la présentation faite par M. Jean Bizet, le débat suivant s'est engagé :

M. André Gattolin. – Ce rapport très intéressant porte sur un sujet essentiel. J'ai eu la chance de participer, en 2013 à Berlin, aux cérémonies du cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée, et nos partenaires allemands étaient pour le moins déçus des propositions françaises faites à cette occasion. Le vingt-cinquième anniversaire du traité, célébré en 1988, avant la réunification allemande, avait été l'occasion de beaucoup d'efforts de renforcement de la coopération franco-allemande, mais le cinquantenaire a accouché d'une souris, en dépit d'un superbe discours du Président allemand.

Je ne peux qu'approuver les recommandations de notre rapport – promouvoir l'attractivité économique et sociale, développer un plan commun pour l'intelligence artificielle et la cybersécurité –, mais prenons garde à ne pas doubler les actions qui doivent être conduites au niveau européen ; cela pourrait susciter des sentiments de jalousie chez nos autres partenaires.

La dimension culturelle, pourtant essentielle, semble manquer. La coopération linguistique, qui ne fait presque pas partie des compétences de l'Union européenne, pourrait être renforcée. Le nombre de villes jumelées tend à diminuer, tout comme l'apprentissage de l'allemand en France et, dans une moindre mesure, du français en Allemagne. Il faut insister sur le renforcement des coopérations culturelles. Ce serait plus efficient que de doubler le plan européen pour les innovations de rupture. Intéressons-nous plutôt à ce que l'Union ne fait pas ou fait mal : la dimension culturelle, dans toutes ses acceptions.

M. Philippe Bonnecarrère. – Ne réduisons pas la force du couple franco-allemand : il regroupe plutôt 150 millions d'habitants que 130 millions.

Vous avez fait référence à la réception le 22 janvier prochain au Sénat du président du Bundesrat. Cela dit, on fait une grande promotion du projet de déclaration commune du Bundestag et de l'Assemblée nationale à l'occasion de cet anniversaire. Cela m'ennuie quelque peu : je ne suis pas totalement convaincu qu'il soit dans l'intérêt du Sénat de limiter sa coopération interparlementaire au Bundesrat.

Je partage vos ambitions sur ce sujet, monsieur le président, ainsi que celles du Président de la République, qui voit la relation franco-

allemande comme un élément prioritaire de son action publique et une clef de transformation de l'Europe comme de notre pays. Toutefois, en dépit des discours, les réalités sont aujourd'hui assez décevantes : on relève beaucoup de traces d'un découplage entre nos deux pays. La France n'a pas été au rendez-vous quand l'Allemagne l'attendait. Maintenant, c'est l'inverse ! La France n'est plus que le quatrième partenaire économique de l'Allemagne. Celle-ci a renforcé son industrie ; nous nous sommes désindustrialisés. Notre part dans les exportations européennes diminue chaque année.

Le travail sur la relation franco-allemande passe d'abord par un combat de notre pays sur lui-même. Il faut retrouver une ambition pour notre agriculture et pour notre industrie ; c'est ainsi seulement que nous rattraperons au moins partiellement ce décalage économique et social. Sinon, on ne pourra pas continuer à faire des déclarations de principe sur le couple franco-allemand, moteur de l'Europe. Il faut faire notre autocritique !

M. Jacques Bigot. – Notre travail souligne à juste titre l'importance des relations entre régions transfrontalières et les difficultés qu'elles rencontrent du fait de l'excessive centralisation française. Les *Länder* allemands sont beaucoup plus indépendants ; en France, le préfet doit être des négociations ! Au-delà de la solution spécifique que pourrait être la collectivité européenne d'Alsace, il faut mener une réflexion nationale sur une nouvelle étape de la décentralisation, afin de donner aux zones frontalières une réelle liberté de manœuvre. Cela ne concerne pas que l'Alsace. Notre commission pourrait se saisir de cette question.

Mme Laurence Harribey. – La coopération franco-allemande a réussi chaque fois qu'on a abordé les problèmes de manière sectorielle et pragmatique. L'OFAJ en est un excellent exemple.

Je relève deux oublis dans notre rapport. Le premier concerne la coopération territoriale, au-delà de la coopération transfrontalière. Ce sujet avait pourtant été abordé lors de nos auditions. André Gattolin a raison de souligner le déclin des jumelages. On pourrait relancer la coopération franco-allemande au niveau des territoires, pour contrer la montée des populismes et l'oubli de l'histoire. Le centenaire de l'armistice nous fait réfléchir à l'importance de cette mémoire.

Le second oubli concerne le domaine culturel et artistique. Il existe des coopérations très parlantes dans ce domaine : il faut leur donner une visibilité. Prenons là aussi en exemple ce qui a été fait par l'OFAJ. Cet office continue d'être efficace parce qu'il s'ouvre à des pays tiers. La coopération franco-allemande a une raison d'être, mais c'est à la condition de l'ouvrir sur l'extérieur. Le modèle de l'OFAJ pourrait être élargi à d'autres domaines. La question de la langue me semble également fondamentale, notamment dans la perspective du Brexit.

Mme Gisèle Jourda. – Dans le cadre de la révision de ce traité, j'ai examiné ce qui était consacré à la défense. Nous avons noté en 2015, lors de

notre visite à Berlin, des réticences allemandes par rapport à une implication accrue dans la politique de sécurité et de défense commune ; l'OTAN était alors privilégiée. Comment la position allemande sur une armée européenne a-t-elle évolué ? Les récentes déclarations de la Chancelière en soutien du Président de la République sur cette question me laissent espérer des changements.

Dans cette perspective, le chapitre du traité consacré à la défense pourrait être rendu plus détaillé et approfondi. Il faut aussi élargir notre coopération à d'autres pays afin de développer la défense européenne, notamment dans une perspective de protection des populations. Les déclarations de Donald Trump accusant l'Allemagne de ne pas assez contribuer aux efforts de défense dans le cadre de l'OTAN rendent ce sujet encore plus actuel. La défense, ce n'est pas seulement constituer une armée européenne, c'est regarder ensemble comment se protéger à un moment où les lignes bougent. Surtout, il importe de ne pas abandonner les acquis construits au sortir de la dernière guerre mondiale, et de ne pas laisser l'Europe en proie aux divers extrémismes qui se font jour.

Mme Fabienne Keller. – La coopération franco-allemande est un sujet essentiel. Au bord du Rhin, nous avons vécu bien des conflits, des alternances de nationalité. Des familles ont été éclatées, pleurant des morts des deux côtés, comme en témoigne le monument aux morts de Strasbourg. Après la dernière guerre, un incroyable sursaut a eu lieu afin de ne jamais revivre cela.

Le traité de l'Élysée est un symbole fort de cette coopération ; il est aussi un acte concret. Le pont qui joint Strasbourg à Kehl a été reconstruit à l'occasion du quarantième anniversaire de ce traité. Notre vision partagée de l'amitié franco-allemande se bâtit ainsi, à partir d'une volonté politique, mais aussi de réalisations concrètes.

J'ai été très touchée par les cérémonies du centenaire de l'armistice. En Alsace, après 37 ans de séparation d'avec la France, le processus de réintégration de notre territoire a été complexe. Malheureusement, le point d'orgue de la commémoration à Berlin cette semaine a été presque inexistant en France du fait de l'actualité. C'est dommage, car ces commémorations étaient tournées vers l'avenir.

Concernant la coopération transfrontalière de proximité, il se passe de très belles choses, mais on en parle peu parce que cela se passe loin de Paris ! J'avais commis il y a plusieurs années, avec Étienne Blanc et Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, un rapport sur ce sujet. Nous avons pu décrire des initiatives variées, mais riches d'enseignement : de petites Europe se construisent. On peut citer des coopérations dans le domaine de la santé à la frontière belge. Près de Genève ou du Luxembourg, un effet d'aspiration incroyable est observable. Enfin, sur le plateau de Cerdagne se situe le seul

hôpital transfrontalier. Des dynamiques se créent, des cultures s'entrecroisent.

Ces coopérations s'incarnent également dans des *eurodistricts*, ainsi que dans le projet de nouvelle collectivité européenne d'Alsace. Le préfet nous a remis un rapport très intéressant sur le désir d'Alsace ressenti sur notre territoire. Dans le projet finalisé à Matignon à la fin d'octobre, la dimension linguistique est centrale. En effet, le principal blocage à l'intégration des marchés du travail est la maîtrise de la langue de l'autre. Le volet de texte consacré à la formation professionnelle a été atténué, mais cette ambition demeure.

Le transport est un autre sujet très important. Il existe deux voiries parallèles nord-sud. Or, du fait de l'existence en Allemagne d'une sorte d'écotaxe, la *Maut*, on observe un report de trafic vers le côté français. Il faut également continuer à construire les ponts qui nous manquent sur le Rhin.

Sur la défense, l'engagement de l'Allemagne est important. Le commandant actuel de l'Eurocorps est allemand. Leur volontarisme est réel, leur participation est précieuse.

En revanche, au sein du Parlement européen, on constate un changement dans la nature des relations entre Français et Allemands. Historiquement, ces derniers étaient des soutiens indéfectibles de la présence du Parlement à Strasbourg. Des consensus forts construits après la guerre, incarnés notamment par des échanges de fonctionnaires, se sont aujourd'hui atténués. C'est un effet de génération ; les Allemands de l'Est sont aussi moins sensibles à cette histoire. Toujours est-il que les anciens liens d'amitié et de vision commune s'estompent. Il faudrait les reconstruire, en se rencontrant et en discutant plus, en s'intéressant l'un à l'autre.

Cela peut expliquer une forme d'épuisement du traité de l'Élysée : même s'il n'a pas pris de rides, il y a moins de consensus naturel pour le mettre en œuvre. L'amitié franco-allemande n'est pas toute l'Europe, mais c'est un élément fort qu'il faut essayer de faire vivre et auquel il faut redonner un sens.

M. Claude Kern. – En matière de transports, évoqués par Fabienne Keller, la liaison en tramway entre Strasbourg et Kehl constitue un lien fort entre la France et l'Allemagne.

Je partage l'analyse de Gisèle Jourda sur l'armée européenne. Les consultations citoyennes menées sur l'Europe y font régulièrement référence. Le corps de réaction rapide européen (CRRE) existe certes, mais, en l'absence de mission opérationnelle, il s'agit davantage d'une façade. L'Europe, pour répondre aux attentes de ses citoyens, doit se montrer plus ambitieuse. Il conviendrait notamment de profiter du Brexit pour développer les partenariats entre la France, l'Allemagne et l'Italie.

Le bilinguisme concerne l'ensemble des régions transfrontalières ; chacune doit pouvoir s'approprier son propre bilinguisme. En Alsace, hélas, nous rencontrons des difficultés pour recruter des professeurs d'allemand : une fois formés, ils préfèrent enseigner le français en Allemagne, où les rémunérations sont plus attractives.

L'accord de coopération entre le Sénat et le Bundesrat doit constituer une priorité. L'Assemblée nationale et le Bundestag ont, en effet, déjà produit plusieurs travaux communs.

M. Simon Sutour. – Le traité de l'Élysée n'a pas vieilli ! Je me souviens qu'avec Fabienne Keller et André Gattolin, nous avons fêté à Berlin, lors d'une fort belle cérémonie, son cinquantième anniversaire. Si les gouvernements français et allemand ont annoncé la signature d'un nouveau traité à l'occasion de son cinquante-cinquième anniversaire, c'est en fait pour relancer la relation entre les deux pays. Les zones frontalières sont, en Europe, le lieu de nombreuses initiatives. Je pense notamment à l'hôpital franco-espagnol de Puigcerda sur le plateau de Font-Romeu. Entre la France et l'Allemagne, la coopération entre fonctionnaires demeure active ; j'ai ainsi récemment représenté le président Bizet à un séminaire de quarante hauts fonctionnaires, à l'effectif également partagé entre les Français et les Allemands.

Je suis, en revanche, plus dubitatif sur l'intérêt de la collaboration entre le Sénat et le Bundesrat qui, n'étant pas une chambre parlementaire de plein exercice, ne constitue pas véritablement notre homologue. J'ai d'ailleurs été fort déçu lorsque je m'y suis rendu : seulement six sessions se tiennent dans l'année, la composition des délégations varie en permanence, seul le président de la délégation dispose d'un droit de vote et les compétences de la chambre demeurent limitées. La politique étrangère en est notamment exclue. Lors d'un séminaire au Mont-Saint-Michel, nous avons essayé de travailler ensemble, mais cette initiative n'a guère prospéré. À cet égard, votre rapport, excellent, ne propose que peu d'initiatives nouvelles.

M. Jean Bizet, président. – Nous observons hélas un certain épuisement de l'esprit du traité de l'Élysée. L'ambassadeur d'Allemagne à Paris nous a pourtant rappelé la qualité de la rédaction de 1963 ; il considérerait qu'il ne fallait la modifier qu'avec parcimonie.

Il est exact qu'il n'est pas toujours facile de travailler avec le Bundesrat : les processus de décision sont souvent assez longs et les interlocuteurs varient.

La culture tient une place majeure dans les relations franco-allemandes, il n'est que d'observer le succès d'Arte. Je souhaite d'ailleurs mobiliser la chaîne dans la perspective du 22 janvier 2019.

Les libertés transfrontalières, sur lesquelles j'aimerais que notre commission travaille, se trouvent au cœur de l'Europe. Lorsque nous nous rendons à Strasbourg pour les sessions du Parlement européen, nous les

évoquons régulièrement. En outre, l'Europe, à l'heure du tout économique, ne doit pas renoncer à ses ambitions sur des politiques plus anciennes.

D'aucuns ont évoqué la défense européenne. J'y suis favorable, mais n'oublions pas les particularités allemandes dans ce domaine : la loi fondamentale l'empêche quasiment de mobiliser l'armée hors des frontières et l'exportation de matériel militaire est aussi très difficile. Sans aller jusqu'à la création d'une armée européenne, la coopération structurée permanente, qui réunit les États membres à l'exclusion du Danemark et de Malte, constitue un outil intéressant.

M. André Gattolin. – La brigade franco-allemande ressemble un peu à la 7^{ème} Compagnie...

Mme Fabienne Keller. – Son État-major est installé à Müllheim, en Allemagne.

M. Jean Bizet, président. – Dans le prochain cadre financier pluriannuel, le fonds européen de défense sera tout de même doté d'1,5 milliard d'euros par an.

La relation franco-allemande demeure essentielle à l'Union européenne : je souhaite que, le 22 janvier prochain, nous fassions revivre le traité de l'Élysée.

*

* *

La commission des affaires européennes s'est réunie une seconde fois le mercredi 5 décembre 2018 pour s'entretenir à nouveau sur la relation franco-allemande. À l'issue de la présentation faite par Mme Laurence Harribey, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean-Yves Leconte. – Je regrette de n'avoir pas pu être présent lors de la réunion du 22 novembre dernier. Ce rapport est intéressant et, en même temps, très français. On y évoque le couple franco-allemand comme si on ne se rendait pas compte que notre partenaire avait profondément changé. Ce changement a eu lieu au moment de la réunification. À l'époque, des craintes s'étaient exprimées sur les éventuelles conséquences de cet événement sur l'équilibre du couple. C'est d'ailleurs bien ce qui a entraîné la volonté de François Mitterrand d'ancrer l'Allemagne dans l'Europe. Cet élargissement non négocié de l'Union européenne qu'a constitué la réunification allemande est le point sur lequel on a construit l'Europe d'aujourd'hui. L'Union économique et monétaire et le traité de Maastricht, avec la notion de citoyenneté européenne, ont servi à rééquilibrer le déséquilibre engendré par la réunification allemande.

Enfin, la réunification allemande est la matrice de l'Europe telle qu'elle est aujourd'hui, puisque, depuis lors, elle n'a pas structurellement changé. Ce que François Mitterrand a obtenu d'Helmut

Kohl quasiment en « échange » de la réunification est encore aujourd'hui l'architecture de l'Union européenne.

Cette rupture du côté allemand explique les éléments de déséquilibre entre nos deux pays par rapport au sud de l'Europe et à l'Europe centrale. Je crains que ce déséquilibre ne s'accroisse encore après le départ de la Grande-Bretagne, s'il se produit.

Le 22 novembre dernier, j'étais à Berlin et j'ai été assez frappé de voir que sur un certain nombre de sujets, il faut encore faire bouger les lignes. Quand Emmanuel Macron évoque une armée européenne, les Allemands répondent armée des Européens. Les notions sont complètement différentes, notamment en termes de contrôle politique : pour eux, il est évident que cette armée serait sous le contrôle du Parlement, alors que nous tenons, pour notre part, à une plus grande efficacité.

Si l'on évoque le retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien, même les résolutions que nous proposons – j'avais estimé, pour ma part, que nous aurions dû aller plus loin – seraient encore jugées trop excessives pour les Allemands qui, sur ce sujet, sont prêts à toutes les négociations avec les Américains.

On pourrait également évoquer les relations avec l'Afrique, que les Allemands envisagent avec une illusion et une naïveté parfois confondantes.

Sur ces sujets, il est nécessaire de faire converger nos positions, qui sont aujourd'hui très différentes.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je parviens à peu près aux mêmes conclusions que M. Leconte. Je ferai trois observations.

La première concerne les relations que nous souhaitons avoir avec le Bundesrat. Je n'y vois personnellement pas d'inconvénient et je ne n'ai rien à redire à la déclaration conjointe que vous avez signée, monsieur le président, avec votre homologue à Vienne, pas plus que je ne conteste le souhait du président du Sénat de recevoir son homologue le 22 janvier prochain et, peut-être à cette occasion, de faire une déclaration conjointe.

Il n'en reste pas moins qu'à mon avis, le Sénat en tant qu'assemblée parlementaire commet une erreur profonde à ne pas s'inscrire dans l'Assemblée parlementaire franco-allemande. J'estime que c'est essentiellement dans ce cadre que le Sénat devrait avoir son expression publique. En effet, l'Allemagne a un régime qui, au moins sur l'aspect législatif, est monocaméral, tandis que la France a un système bicaméral. Je ne partage pas l'idée qu'il y ait une exclusivité dans la relation entre l'Assemblée nationale et le Bundestag.

La deuxième porte sur le traité de l'Élysée. Vous indiquez de manière assez nette, madame le rapporteur, qu'il n'y a pas lieu de procéder à sa révision ou à sa réécriture. Je partage complètement ce point de vue, que

j'aurais tendance à affirmer encore plus nettement. Derrière cette question se pose, en effet, celle de l'état du couple franco-allemand.

Je crois qu'il y a quelques illusions aujourd'hui à soutenir que ce couple existe. Nos situations ne sont ni équivalentes ni équilibrées pour différents motifs ; le regard de l'Allemagne n'est plus uniquement dirigé vers nous, nous ne sommes plus leur partenaire essentiel... La relation privilégiée qu'ils entretenaient avec nous a changé de nature. Je ne suis pas sûr qu'il y ait un intérêt à mettre toujours en avant un couple qui n'est plus une réalité.

Les dernières négociations sur la question de la fiscalité du numérique ou sur la gouvernance de l'euro ont été assez cinglantes pour notre pays. Que l'on soit d'accord ou non avec la volonté du Président de la République d'aller plus loin en ces matières, le résultat est malgré tout décevant.

Pour finir sur la question du traité de l'Élysée, je considère que ce traité est de très bonne qualité et qu'il n'y a pas lieu, selon moi, de l'actualiser ; laissons-le en l'état. Il ne me semble pas non plus opportun de renvoyer à des annexes, afin de laisser toute sa force au traité. À charge, ensuite, pour nos deux pays de travailler à notre relation, pour l'Allemagne en favorisant la construction européenne, et pour la France en faisant des efforts pour redevenir un partenaire privilégié.

Par ailleurs, pour ce qui concerne la coopération parlementaire, sans doute le Sénat a sa place dans une assemblée parlementaire franco-allemande, mais une telle assemblée ne me paraît pas nécessaire. Je ne nie bien sûr pas la nécessité de la relation franco-allemande, y compris à l'échelon des parlements, mais ne retombons pas dans les vieux pièges de notre pays en créant une nouvelle structure ou en signant un nouveau traité. Soyons plutôt pragmatiques, comme les Allemands. Je suggère que l'on soit plus attentif au contenu qu'au contenant et que l'on soit plus incisif sur la question de l'opportunité d'une telle assemblée.

Je compléterai vos pistes de réflexion par deux éléments. Le premier concerne la coopération législative. Le Bundestag ne fonctionne pas comme le parlement français pour élaborer la loi. Il serait intéressant de réfléchir à une forme de convergence et d'étudier la façon dont le Bundestag fabrique la loi et envisage la légistique.

Seconde proposition, qui aurait du panache et du sens : confier la rédaction commune de certains rapports législatifs, selon les sujets, à un parlementaire français et à un parlementaire allemand. Il serait intéressant d'avoir un regard allemand sur nos textes. Cela ferait écho à nos regrets relatifs aux études d'impact trop faibles. Je suis sûr que le point de vue allemand serait un avantage.

Bref, je le répète, mettons davantage en retrait le contenant et plus en avant le contenu.

M. André Gattolin. – Je veux compléter ce qui vient d’être dit. J’ai travaillé avec des juristes du Conseil d’État sur la transposition du Règlement européen sur la protection des données (RGPD), qui faisait une cinquantaine de renvois à la législation nationale. Nous avons suggéré que Français et Allemands travaillent ensemble à la transposition de certains éléments et, techniquement, on aurait pu le faire, mais nous avons transposé tardivement.

Il n’y a pas eu d’analyse comparée de la façon dont les autres pays avaient transposé ces éléments. Nous sommes partis dans notre débat national. Pourtant, rien n’interdit que des transpositions soient identiques ou qu’il y ait une coordination de la transposition. Cela permettrait d’éviter que la transposition tourne à la concurrence entre États, et certains pays, qui se différencient pour des raisons d’intérêt économique ou fiscal, seraient peut-être alors moins à l’aise...

M. Guy-Dominique Kennel. – Je suis pour en rester au traité de l’Élysée tel qu’il existe.

Je veux faire une observation sur la pratique de la langue du voisin. Je suis un élu frontalier et l’apprentissage de l’allemand se fait chez nous depuis de nombreuses années, mais, en Allemagne, cela ne prend pas : les Allemands ne veulent pas apprendre la langue française. En outre, je crains que la réforme du lycée n’entraîne une diminution de l’apprentissage de l’allemand et une domination de l’anglais. Par conséquent, insister là-dessus ne me semble pas opportun, car cela n’aura pas un écho favorable, je pense, en Allemagne.

Par ailleurs, je suis un peu agacé par une certaine tendance à réduire les relations interparlementaires du Sénat aux relations avec le Bundesrat. On entend cela régulièrement, notamment de la part des députés. Ils considèrent qu’ils doivent avoir une relation exclusive avec le Bundestag, le Sénat devant faire la même chose avec le Bundesrat, mais les deux institutions ne sont pas égales. Il est important de ne pas se laisser réduire à ce niveau de comparaison. Ce serait dangereux pour le Sénat.

En troisième lieu, un encart est prévu dans le rapport sur la collectivité européenne d’Alsace. J’ai milité fortement pour la fusion des deux départements et de la région afin d’aboutir à une collectivité d’Alsace, regroupant l’ensemble des compétences. Ce qui est proposé n’est ni plus ni moins qu’un département d’Alsace. Affirmer que la déclaration de Matignon prévoit une nouvelle compétence en matière transfrontalière pour cette collectivité est une erreur. La collectivité ne pourra qu’être chef de file sous l’autorité du préfet et en respectant le schéma régional ; bref, on l’autorise à tenir le stylo...

Il ne s’agit pas d’une collectivité ayant une véritable compétence, comme celles de nos voisins allemands. Pardon de cette anecdote personnelle, mais quand j’étais président du conseil général du Bas-Rhin,

lorsque nous avons une réunion avec les Allemands et les Suisses, leurs délégations étaient présidées par des élus, tandis que la nôtre l'était par un préfet. Ensuite, à l'issue de la réunion, les délégations allemande et suisse prenaient immédiatement une décision, alors que le préfet en référéait à Paris... Nous étions systématiquement en infériorité. Il faudrait une véritable délégation de compétence vers une collectivité, qui ait réellement l'initiative des partenariats.

Enfin, pour la transposition, je rejoins ce qu'a dit André Gattolin. En Allemagne, un institut indépendant produit les études d'impact pour toute réglementation, qu'elle soit allemande ou européenne. Par conséquent, tout ministre allemand prête une grande attention aux rapports de cet institut. Le président de cet institut regrette que l'État français ne pratique pas la même chose pour la réglementation européenne, car cela donnerait plus d'impact à leurs conclusions. Si l'on devait proposer quelque chose, ce serait d'aller dans ce sens, voire de créer quelque chose avec eux. Cela permettrait d'éviter la surtransposition, de mieux évaluer l'impact des mesures sur notre pays, et de comparer les résultats.

M. Pierre Cuypers. - L'Europe de la défense ne fonctionne pas du tout et engloutit des milliards d'euros chaque année. Il faudrait peut-être réfléchir à la défense de l'Europe plutôt qu'à l'Europe de la défense. On envisage d'y affecter 13 milliards d'euros sur sept ans, mais cette réflexion est-elle engagée ?

M. Jacques Bigot. - Je serais peut-être moins pessimiste que M. Kennel sur la déclaration commune, dans laquelle on entrevoit la possibilité d'une délégation de la part de l'État. Il faudrait peut-être qu'un groupe de travail réfléchisse à la coopération transfrontalière sans tout renvoyer à l'État.

Sur la coopération politique, nous avons un parlement bicaméral, contrairement aux Allemands ; mais les Länder ont un pouvoir important et c'est peut-être quelque chose qui pourrait inspirer la France. Les rapports successifs de MM. Mauroy, Balladur et Raffarin soulignaient que la France devait s'organiser en une dizaine de régions. Si nous avons ces vraies régions avec de vrais moyens et de vraies compétences, nous aurions une relation différente avec l'Allemagne, et même d'ailleurs avec l'Italie et l'Espagne.

Il faut, selon moi, laisser le rapport en l'état, sauf peut-être sur la question de la collectivité de l'Alsace ; on pourrait évoquer l'idée de lui attribuer des compétences particulières, même si l'on ne sait pas encore lesquelles.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. - J'ai moi aussi une suggestion, et, vu l'importance du sujet, je pense que le jeu en vaut la chandelle : il faudrait changer de méthode de travail. Les travaux que nous présentons aujourd'hui répondent à une commande qui nous avait été

passée dans la perspective de l'anniversaire du traité de l'Élysée, mais il serait bon de mener une réflexion s'inscrivant plus dans la durée.

Le changement de nature de la relation franco-allemande depuis la réunification est clairement évoqué dans le rapport. Cela dit, quand on étudie l'histoire du couple franco-allemand, on s'aperçoit que cette asymétrie a toujours existé. Nous avons des approches monétaires différentes, mais c'était déjà le cas avec le système monétaire européen. Je crois en outre que l'asymétrie peut être un moteur, elle permet d'avancer. Sans doute, il est plus facile de converger à Vingt-Sept que face à face. L'intérêt du duo est de faire avancer l'ensemble de la construction européenne.

Le rapport évoque aussi l'architecture territoriale. Il n'est pas question de se limiter à une relation entre le Sénat et le Bundesrat. J'observe néanmoins quelque chose de troublant dans vos remarques : vous dites que, en vertu du bicamérisme, la Haute Assemblée participe à la production législative, mais que les territoires sont importants ; la chance du Sénat est de pouvoir jouer sur les deux tableaux. Même si, comme M. Bonnecarrère, la coquille m'intéresse moins que le contenu, c'est bien que l'on soit plus présent, notre spécificité territoriale peut être positive pour la coopération franco-allemande.

Pour ce qui concerne la transposition, nombre de textes européens sont transposés non pas à l'échelon fédéral, mais à l'échelon des *Länder*, d'où la plus grande maturité du discours européen dans les *Länder*, comparativement à nos régions, qui considèrent la législation européenne comme un élément déjà achevé. Donc creuser le travail sur la transposition me semble aussi très intéressant. Il faut le faire en aval, mais aussi en amont.

Sur la cybersécurité et la réforme de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), nous avons travaillé avec l'Agence nationale de la sécurité informatique (ANSI) qui coopère beaucoup avec l'agence allemande. Cette coopération en amont a permis de faire évoluer le règlement de l'ENISA.

Sur l'Europe de la défense, les 13 milliards d'euros évoqués sont consacrés au Fonds européen de la défense, qui finance des programmes de recherche sur les armements ; cela n'empêche néanmoins pas de mieux travailler sur la défense.

Jacques Bigot a raison, nous avons le bicamérisme que les Allemands n'ont pas et les Allemands ont une organisation territoriale que nous n'avons pas. Je le répète, c'est là qu'est la valeur ajoutée du Sénat, car nous sommes à l'intersection de ces deux éléments.

Sur la question de la langue, je disais souvent à mes étudiants que, lorsque dix personnes de dix nationalités différentes parlent en anglais, le seul qui ne comprend pas ce qui se passe, c'est le Britannique, car il n'est pas passé par l'apprentissage d'une langue et donc d'une culture étrangère. Il faut que tout le monde se comprenne, et la question de la langue est presque

secondaire. C'est moins l'augmentation de l'apprentissage de la langue du partenaire qui règlera le problème que le fait que tout le monde parle bien anglais et puisse travailler ensemble.

M. Jean Bizet, président. - Je remercie Mme Harribey de ses réponses. Merci à tous d'avoir enrichi le débat et le rapport ; vos interventions figureront au compte rendu. Je retiens l'idée de constitution d'un groupe de travail, il faut examiner les missions qu'on pourrait lui confier - convergence de l'élaboration de la loi, architecture institutionnelle. Travaillons-y. Je souhaite que Mme Harribey continue la réflexion de sorte que l'on rende nos travaux d'ici le 22 janvier prochain.

À l'issue du débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

M. Pierre Cuypers. - Je tiens à vous dire, madame la rapporteure, combien j'ai apprécié la qualité de votre travail, j'y ai découvert plein de choses.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Martin Koopmann et **M. Hans Stark**, responsables du groupe d'études sur la relation franco-allemande - Institut français des relations internationales.

M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur - Ambassade d'Allemagne.

Mme Marion Gaillard, maître de conférences - Sciences Po.

M Guy Maugis, président, **M. Jörn Bouselmi**, directeur général, et **Mme Margarete Riegler-Poyet**, directrice du service formation - Chambre franco-allemande de commerce et d'industrie.

M. Gonzague Dejuan, president - The Nesting Company.