

N° 607

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la **coopération et l'intégration franco-allemandes**,*

Par M. Christian CAMBON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 558 et 608 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES TRÈS DENSES DEPUIS LE TRAITÉ DE L'ÉLYSÉE (1963)	7
A. UN TRAITÉ FONDATEUR DE L'AMITIÉ FRANCO-ALLEMANDE	7
1. <i>Le traité de la réconciliation</i>	7
2. <i>De nouvelles formes de coopération ont progressivement complété le traité de l'Élysée</i>	8
B. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTENSES	9
1. <i>Des échanges commerciaux privilégiés</i>	9
2. <i>L'importance croissante des investissements croisés</i>	10
3. <i>Une convergence particulière sur le développement durable</i>	11
C. DES RELATIONS CROISSANTES EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE COOPÉRATION DE DÉFENSE	11
1. <i>La posture traditionnellement prudente de l'Allemagne en ce qui concerne les relations extérieures et la défense</i>	12
2. <i>Une évolution vers une posture plus active à la suite de la crise libyenne</i>	12
3. <i>Un rééquilibrage de la position allemande en faveur de la politique de défense européenne</i> .	15
II. UN NOUVEAU TRAITÉ POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DU XXI^E SIÈCLE	16
A. DES AVANCÉES MODESTES MAIS INCONTESTABLES DANS CERTAINS DOMAINES	17
1. <i>Replacer stratégiquement le couple franco-allemand au cœur du projet européen</i>	17
2. <i>Favoriser une approche stratégique et opérationnelle commune aux deux pays</i>	17
3. <i>Vers davantage de programmes de défense communs ?</i>	18
4. <i>L'épineuse question des exportations d'armements</i>	21
5. <i>Un accent mis sur l'aide au développement et le soutien à l'Afrique</i>	22
6. <i>Une clause de solidarité mutuelle qui rappelle l'existant</i>	23
7. <i>Vers une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU qui reprend la position française</i>	24
B. LE TRAITÉ ABORDE LES AUTRES DOMAINES DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE, SANS INTRODUIRE D'INNOVATION MARQUANTE	25
1. <i>La culture et l'apprentissage croisé des langues</i>	25
2. <i>Des ambitions en matière de politique économique qui contrastent avec les résultats peu encourageants des négociations menées au niveau européen</i>	27
3. <i>Un accent particulier sur la coopération transfrontalière</i>	29
4. <i>Une liste de projets prioritaires pour donner un effet plus concret au traité</i>	30
EXAMEN EN COMMISSION	33
ANNEXE 1 - COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME ANNE-MARIE DESCÔTES, AMBASSADRICE DE FRANCE EN ALLEMAGNE SUR LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE	49

**ANNEXE 2 - AUDITION DE M. NIKOLAUS MEYER-LANDRUT,
AMBASSADEUR D'ALLEMAGNE EN FRANCE SUR LA RELATION FRANCO-
ALLEMANDE.....59**

**ANNEXE 3 - TRIBUNE DE MME ANNE-MARIE DESCÔTES, AMBASSADRICE
DE FRANCE EN ALLEMAGNE65**

Mesdames, Messieurs,

Négocié en 2018, le traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande a été signé à Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019 par la Chancelière fédérale Angela Merkel et le Président de la République française Emmanuel Macron.

Le traité d'Aix-la-Chapelle complète le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, qui a établi l'amitié franco-allemande sur des bases solides en instaurant des coopérations dans le domaine des relations internationales, de la défense, de l'éducation et de la jeunesse. Le traité de l'Élysée a ainsi contribué de manière importante à la réconciliation entre les deux peuples après une succession de trois guerres en moins d'un siècle et à la construction de l'Europe autour du pivot constitué par les deux pays autrefois ennemis.

L'évolution de la situation internationale, les nouveaux enjeux du 21^{ème} siècle et les menaces auxquelles l'Europe se trouve confrontée rendent aujourd'hui indispensable un nouvel élan. S'il revêt une forte dimension symbolique en réaffirmant l'amitié franco-allemande et s'il s'efforce de répondre à ces nouveaux enjeux du 21^{ème} siècle, le Traité d'Aix-la-Chapelle reste cependant en-deçà de son illustre prédécesseur par son ambition, plus limitée.

En effet, bien qu'il convienne de saluer la réaffirmation du caractère central et stratégique du couple franco-allemand en Europe, la présence de dispositions relatives au rapprochement des cultures militaires des deux pays et à une extension du champ des déploiements conjoints des forces armées, la tentative pour renforcer les coopérations en matière de projets de défense ou encore l'amélioration des mécanismes de coopération transfrontalière, le texte ne comporte en réalité que très peu de dispositions concrètes et se contente d'entériner largement l'existant. Reste un geste fort et symbolique, que votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ne pouvait que saluer.

I. DES RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES TRÈS DENSES DEPUIS LE TRAITÉ DE L'ÉLYSÉE (1963)

Entre le lendemain de la seconde guerre mondiale et l'époque présente se sont nouées entre les deux anciens ennemis de profondes relations d'amitié, tandis que les échanges économiques ont pris une place de premier plan. Parallèlement, Paris et Berlin ont tenté de rapprocher leurs politiques étrangères et de défense.

A. UN TRAITÉ FONDATEUR DE L'AMITIÉ FRANCO-ALLEMANDE

Le traité de l'Élysée, signé en 1963, a posé les bases institutionnelles de l'amitié et de la coopération entre les deux pays.

1. Le traité de la réconciliation

Le traité de coopération entre la République fédérale d'Allemagne et la République française a été signé le 22 janvier 1963 au Palais de l'Élysée, qui lui a donné son nom, par le chancelier Konrad Adenauer et le président Charles de Gaulle, après plusieurs visites croisées entre les deux hommes d'Etat. Le traité de l'Élysée a ainsi scellé la réconciliation des anciens ennemis héréditaires tout en posant, à la suite du traité établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951) et du traité de Rome (1957), les bases d'un « couple franco-allemand » formant le socle de l'Union européenne.

Le traité de l'Élysée a ainsi fixé les règles de la coopération franco-allemande en prévoyant le principe d'une **concertation étroite entre les gouvernements sur toutes les questions d'intérêt commun, y compris les affaires étrangères et la défense**. En outre, il a mis l'accent sur l'enseignement linguistique et le rapprochement de la jeunesse en décidant la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), créé le 6 juillet 1963. S'il a établi un cadre pour les relations intergouvernementales, aucune disposition n'était cependant consacrée aux liens possibles entre les parlements les collectivités locales et les sociétés civiles, alors même que de nombreux jumelages avaient été noués dans l'immédiat après-guerre.

Il convient aussi de rappeler que, par ce traité, le général de Gaulle souhaitait « **arrimer** » **solidement l'Allemagne à l'Europe malgré l'influence américaine très forte au lendemain de la seconde guerre mondiale**. Or, les députés allemands entendaient au contraire préserver leur relation transatlantique et réaffirmer la perspective d'une entrée du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Finalement, le Bundestag a fait précéder le vote sur le traité de l'adoption d'une résolution soulignant l'importance de la relation américano-allemande et citant le Royaume-Uni.

Cette ambiguïté initiale perdure encore aujourd'hui dans les relations franco-allemandes.

2. De nouvelles formes de coopération ont progressivement complété le traité de l'Élysée

À la suite du traité, **plusieurs formes de coopération transfrontalières ont été mises en place** (cf. encadré ci-dessous).

La coopération transfrontalière franco-allemande

La commission intergouvernementale franco-germano-suisse du Rhin supérieur a été instaurée en 1975 afin de faciliter l'étude et la solution des problèmes de voisinage ; elle formule des recommandations en vue de simplifier les échanges transfrontaliers et la mise en place de politiques communes (environnement, protection civile, infrastructure). Son action est complétée par la Conférence du Rhin supérieur qui rassemble des élus locaux des trois États pour des discussions informelles consacrées à l'intégration rhénane.

S'agissant de **l'aménagement du Rhin** (qui avait donné lieu à plusieurs accords internationaux et bilatéraux depuis le Congrès de Vienne en 1814 et le traité de Versailles en 1919), deux conventions ont été conclues après la Seconde Guerre mondiale :

- le 27 octobre 1956 sur l'aménagement du cours supérieur du Rhin entre Bâle et Strasbourg ;

- le 4 juillet 1969 au sujet de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Lauterbourg/Neuburgweier.

De nature technique, ces accords ont pour buts principaux la régulation du débit du fleuve, la production hydroélectrique, la gestion du trafic fluvial, la sécurité des riverains et la protection de l'environnement.

Dans le même esprit, **l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 régit la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse**. Il s'applique au périmètre des collectivités territoriales des anciennes régions Alsace et Lorraine, et, pour l'Allemagne, aux Länder de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre. Il prévoit la possibilité pour des collectivités territoriales ou organismes locaux de conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence qu'ils détiennent en vertu de leur droit interne (article 3). Il permet également la création d'organismes bilatéraux dont le groupement local de coopération transfrontalière qu'elle instaure.

Par ailleurs, **un nouvel élan en vue d'approfondir la coopération a été donné à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de la signature du traité de l'Élysée**. La déclaration commune du 22 janvier 2003 a en effet annoncé la

création d'un conseil des ministres franco-allemand (CMFA) et celle de la fonction de secrétaire général pour la coopération franco-allemande (SGCFA) dans chacun des deux États. Le CMFA se tient ainsi régulièrement et alternativement dans chaque État autour du Président de la République et de la Chancelière fédérale, les principaux ministres des deux gouvernements conduisant à cette occasion des entretiens bilatéraux. Ces sessions du CFMA donnent lieu à l'adoption de conclusions sur les orientations de la coopération franco-allemande pour la période suivante. En marge de ces rencontres sont organisées les réunions du Conseil économique et financier franco-allemand (CEFFA) et du **Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS)** institués par les protocoles additionnels au traité de l'Élysée conclus en 1988. **Le CFADS du 13 juillet 2017 a ainsi constitué une étape importante en matière de coopération militaire entre les deux pays (cf. ci-après).**

En outre, les ministres ou secrétaires d'Etat chargés des affaires européennes cumulent leurs fonctions ministérielles avec celle de secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande. À ce titre, ils sont chargés de l'organisation des CMFA et de la coordination de la mise en œuvre des décisions prises par cet organe.

Enfin, pour marquer le 55^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée, l'Assemblée nationale et le Bundestag, réunis en séance plénière à Berlin, puis à Paris le 22 janvier 2018, ont adopté une résolution commune souhaitant l'approfondissement de la coopération franco-allemande. Cette résolution a fait l'objet d'une déclaration commune du Président de la République et de la Chancelière fédérale publiée le même jour.

B. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTENSES

La relation franco-allemande se fonde de manière privilégiée sur une imbrication économique très forte, tant dans le domaine commercial que dans celui des investissements.

1. Des échanges commerciaux privilégiés

Les relations économiques entre les deux pays sont très dynamiques. **L'Allemagne est ainsi le premier client de la France avec 70,6 Mds d'euros d'exportations de la France vers l'Allemagne en 2018, et son premier fournisseur, avec 86,8 Mds d'euros d'importations en 2018.** De son côté, toutefois, la France n'est plus que le quatrième partenaire commercial de l'Allemagne après la Chine, les Pays-Bas et les États-Unis. Le déficit commercial français par rapport à l'Allemagne a tendance à s'accroître (cf. encadré ci-dessous).

Des échanges centrés sur les produits manufacturiers et en particulier les matériels de transport

Les échanges de la France avec l'Allemagne (exportations + importations) sont composés à 95% de produits manufacturiers. Il s'agit essentiellement de matériels de transport (principalement aéronautique et automobile) (30% en 2017), de produits chimiques, parfums et cosmétiques (12%), de machines industrielles et agricoles, machines diverses (11%), de produits métallurgiques et métalliques (9%), de produits des industries agroalimentaires (7%), de produits informatiques, électroniques et optiques (5%), de produits en caoutchouc et en plastique, produits minéraux divers (5%), d'équipements électriques et ménagers (4%) et de produits pharmaceutiques (4%). Sur le long terme (2008-2017), ces parts sont relativement stables. Entre 2016 et 2017, elles ont peu varié à l'exception des matériels de transports. La part des matériels de transports a en effet chuté de 34% en 2016 à 30% en 2017, la part de l'aéronautique, premier secteur d'échanges entre les deux pays (cf. tableaux 2 et 3), ayant plongé de 19% à 14%. La part des véhicules automobiles et des composants automobiles, qui constituent avec l'aéronautique les principales sous-catégories des matériels de transport, restent en revanche stables (10% et 4% respectivement).

Le secteur aéronautique est marqué par la coopération sur Airbus, dont la chaîne de valeur est dispersée dans toute l'Europe, et qui est véritable un marqueur de la relation économique franco-allemande.

Source : Direction générale du Trésor

2. L'importance croissante des investissements croisés

La relation bilatérale est caractérisée par **de très denses relations entre entreprises**, en raison de l'absence de barrières substantielles au commerce et à l'investissement, du fait de la proximité des réglementations économiques.

Plus de 2700 entreprises françaises sont implantées en Allemagne (soit 30 % des filiales françaises implantées dans la zone euro), pour un total d'environ 360 000 personnes et un chiffre d'affaires d'environ 147 Mds d'euros. Inversement, 3 200 entreprises allemandes sont implantées en France, emploient 310 000 personnes et génèrent un chiffre d'affaires d'environ 141 Mds d'euros.

En ce qui concerne les flux d'investissements nouveaux, la France et l'Allemagne encouragent fortement les investissements croisés afin de favoriser l'émergence de groupes européens de grande taille compétitifs sur les marchés internationaux. Ainsi, en 2017, **l'Allemagne était le deuxième investisseur créateur d'emploi en France**, avec 208 projets, générant 5 789 emplois supplémentaires en France, soit 22% de plus qu'en 2016. La relation franco-allemande est ainsi marquée par la croissance des investissements croisés (+16% en 2017) et l'augmentation de rapprochements majeurs, tels que le rachat de Siemens IT par Atos en 2011, le rachat d'Opel

par PSA en 2017, ou le rapprochement entre l'activité ferroviaire de Siemens et Alstom annoncé en 2017 (finalement rejeté par la Commission européenne).

Par ailleurs, **les échanges directs entre les régions frontalières sont particulièrement intenses**. Plus de 46 000 résidents de la région Grand Est travaillent en Allemagne. Dans le sud du Haut-Rhin, le nord du Bas-Rhin et l'Est de la Moselle, entre un tiers et la moitié des actifs déclarent travailler à l'étranger. En outre, un nombre croissant d'Allemands et de Français résidant en Allemagne (en particulier des familles binationales) détiennent un emploi en France (d'où l'importance du flux pendulaire entre Kehl et Strasbourg).

3. Une convergence particulière sur le développement durable

Si l'Allemagne a pu se voir récemment reprocher par les autorités françaises un certain manque de concertation sur des décisions essentielles en matière d'environnement (sortie du nucléaire), il n'en reste pas moins que **le climat, l'environnement et le développement durable sont reconnus comme des sujets essentiels pour la coopération franco-allemande**, les deux pays s'exprimant de manière cohérente et concertée dans les négociations internationales relatives à ces sujets. Les ministères concernés en France et en Allemagne ont ainsi lancé des actions conjointes dans ces domaines, ainsi qu'au titre de la coopération entre services scientifiques.

À titre d'exemple, la coopération franco-allemande s'est illustrée au cours de la négociation de l'accord de Paris ou des Objectifs du développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies.

En outre, avec son programme « Forschung für nachhaltige Entwicklung », l'Allemagne s'est associée à l'initiative française « *Make our Planet Great Again* », annoncée en réaction à la sortie des États-Unis de l'accord de Paris.

Cette orientation est d'autant plus forte que les **deux pays ont décidé d'augmenter leur effort en faveur de l'aide publique au développement**. Tandis que la France affiche un objectif de 0,55% du RNB consacré à l'APD en 2022, Berlin a déjà atteint en 2017 la cible de 0,7% du RNB dédié à l'APD, il est vrai en partie grâce à la prise en charge des réfugiés de la crise syrienne sur le territoire allemand.

C. DES RELATIONS CROISSANTES EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE COOPÉRATION DE DÉFENSE

L'un des aspects important de la coopération franco-allemande est la coopération en matière de politique étrangère et de défense. Dans ce

domaine, la situation a évolué positivement depuis quelques années, même si les différences d'approche restent importantes.

1. La posture traditionnellement prudente de l'Allemagne en ce qui concerne les relations extérieures et la défense

En 2012, dans son rapport sur le projet de loi de ratification de l'accord relatif à la Brigade franco-allemande, notre collègue Jean-Marie Bockel soulignait **les tensions en matière de défense entre les deux pays**, notamment au sujet de l'intervention en Libye (2011). Il citait ainsi, parmi les sujets de dissension, les désaccords au sein de l'OTAN, notamment au sujet du rôle de la dissuasion nucléaire et du désarmement ou encore à propos des financements en commun. Il évoquait également la conclusion des accords franco-britanniques en matière de défense en 2010 (accords de Lancaster House), qui avaient pu créer certaines interrogations outre-Rhin concernant l'engagement de la France en faveur de l'Europe de la défense, en particulier au regard de la relation franco-allemande.

En outre, le rapport soulignait qu'en raison du contexte budgétaire, le moment ne paraissait guère favorable à un approfondissement de la coopération franco-allemande en matière de défense. L'Allemagne était en effet engagée dans une profonde réforme de son outil de défense, avec notamment la suppression de la conscription et la fermeture de nombreuses garnisons. En France, l'appareil de défense avait connu une importante transformation, avec la réduction des effectifs et la réforme du soutien.

Le rapport du Sénat soulignait enfin que, même si les responsables politiques et militaires allemands avaient engagé une réflexion sur la nécessité pour leur pays de jouer un rôle plus important sur les questions de défense et de sécurité, et bien que l'armée allemande fût engagée sur plusieurs théâtres, comme l'Afghanistan, **l'opinion publique allemande restait encore réticente à l'égard des opérations extérieures**, notamment lorsque ces interventions sont des opérations de combat.

2. Une évolution vers une posture plus active à la suite de la crise libyenne

a) Une évolution progressive de la doctrine allemande

Le contexte a quelque peu évolué. D'abord, la France a décidé de remettre ses dépenses militaires sur une trajectoire ascendante en adoptant la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018.

Du côté allemand, à la suite de l'abstention sur l'intervention en Libye (résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies de mars 2011), le gouvernement Merkel III (2013-2018) a **engagé une réflexion sur une plus grande prise de responsabilités de l'Allemagne sur la scène**

internationale. L'abstention allemande avait en effet suscité de vifs débats sur les responsabilités internationales de Berlin, à la suite desquels la traditionnelle logique de retenue militaire s'était vue peu à peu remettre en question. Lors de la Conférence de sécurité de Munich de 2014, le Président fédéral J. Gauck, la ministre de la Défense U. von der Leyen (CDU) et le ministre des Affaires étrangères F.-W. Steinmeier (SPD) ont affirmé dans trois discours que l'Allemagne était prête à endosser ses responsabilités internationales et à s'engager davantage. Cet appel à plus d'implication internationale a reçu le nom de « consensus de Munich ». L'implication forte de l'Allemagne sur l'Ukraine en 2014, notamment dans le format Normandie, a constitué à la fois un premier test et une traduction concrète de cet engagement renforcé.

La réflexion sur cette réorientation s'est également étendue au champ de la défense. Dans le contrat de coalition de 2013, le gouvernement indiquait déjà que la **Bundeswehr était une « armée en déploiement »** (Militär im Einsatz) ce qui marquait une rupture avec la tradition de retenue et avec la position pacifiste d'une grande partie de l'opinion publique et de certains partis. Cette approche a été confirmée dans le Livre blanc de 2016.

Cette évolution s'accompagne en outre d'un effort budgétaire : la Chancelière a promis, en amont du sommet de l'OTAN de juillet 2018, d'atteindre 1,5% du PIB en 2024 consacrés à la défense. Si l'objectif fixé au niveau de l'OTAN reste 2%, M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France, a souligné lors de son audition devant votre commission que le budget de la défense allemand a déjà augmenté de 40 % durant les cinq dernières années.

b) Des réticences qui persistent et une opposition croissante aux exportations d'armement

La Bundeswehr demeure toutefois **une armée parlementaire**, le mandat du Bundestag étant le préalable incontournable à toute intervention extérieure¹. Par ailleurs, les partis et les administrations allemandes demeurent encore très divisés sur ces questions, même si l'opinion publique évolue progressivement vers davantage d'approbation à l'égard d'un engagement extérieur plus important.

En outre, l'Allemagne est souvent critiquée par la société civile et certains partis politiques à propos de son statut de 5^{ème} exportateur mondial d'armements. Ainsi, **le nouveau contrat de coalition prévoit l'interdiction de livrer des armes aux pays engagés directement dans la guerre au Yémen**, sans qu'une liste claire ait pour l'instant été établie, certains acteurs engagés dans ce conflit faisant partie des acheteurs importants de matériel allemand.

¹ Les propositions de la commission Rühle en 2014 sur l'association du Parlement aux opérations extérieures n'ont pas été reprises.

À la suite du meurtre du journaliste saoudien Jamal Kashoggi, le 2 octobre 2019, **l'Allemagne a annoncé la suspension de ses exportations d'armes vers l'Arabie Saoudite**. Le ministre des affaires étrangères Heiko Maas a appelé à une régulation internationale des missiles de croisière. Alors que la Chancelière a appelé en février 2019 à « *développer une culture commune européenne en matière d'exportations d'armement* », le SPD s'oppose à davantage d'exportations dans ce domaine et préconise d'interdire toute exportation vers les pays en guerre, les foyers de crise et en dehors de l'OTAN. Il s'oppose également à une augmentation forte du budget de la défense.

c) De multiples engagements de l'Allemagne sur des théâtres extérieurs

Malgré la persistance de ces réticences, **la Bundeswehr intervient désormais sur de multiples théâtres d'opération**. Après la décision en 2014 de livrer des armes aux peshmergas irakiens dans leur combat contre l'Etat islamique, levant le tabou de l'exportation d'armes dans les zones de conflit (à un acteur non étatique de surcroît), le soutien apporté par Berlin aux opérations françaises, à la suite des attentats de Paris, illustre le tournant amorcé par l'Allemagne dans le sens d'un engagement extérieur plus actif.

Par ailleurs, bousculé par la crise migratoire et par le risque terroriste, **Berlin s'engage davantage en Afrique depuis plusieurs années, en particulier au Sahel** (Mali : MINUSMA, EUTM Mali, EUCAP Sahel, Niger – elle a toutefois cessé début 2018 de participer aux opérations en Somalie), **en soutien notamment au G5 et à sa force conjointe**. La présidence allemande du G20 a été l'occasion d'afficher cette nouvelle priorité, en lançant un « Compact » avec l'Afrique. La stratégie du gouvernement allemand est de miser sur des accords de facilitation de l'investissement privé dans les États africains. Berlin a organisé un sommet du « Compact for Africa » le 30 octobre 2018. Le ministre allemand du développement G. Müller (CSU) a également proposé en janvier 2017 un « Plan Marshall ».

d) Un engagement renouvelé de l'Allemagne en faveur du multilatéralisme et pour une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies

Par ailleurs, **l'Allemagne cherche à renforcer son rôle au sein des Nations unies** et le ministre des affaires étrangères H. Maas a convenu avec M. Le Drian de lancer une « *Initiative en faveur du multilatéralisme* ». Berlin affiche également sa volonté d'augmenter les contributions volontaires allemandes à l'ONU et de poursuivre son engagement dans les opérations de maintien de la paix¹. L'Allemagne a été élue le 8 juin 2018 membre non-permanent du Conseil de sécurité pour deux ans (2019-2020), et en a assuré conjointement la présidence avec la France en mars-avril 2019, dans le cadre d'un « jumelage ».

¹ L'Allemagne est le 4^{ème} contributeur au système des NU avec 3,4 milliards d'euros en 2017, contre 1 milliard d'euros environ pour la France.

L'Allemagne souhaite par ailleurs obtenir un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, ainsi que pour les autres membres du G4 (Brésil, Inde et Japon). Le contrat de coalition fixe également comme objectif, à plus long terme, la création d'un siège permanent pour l'Union européenne. La France y est opposée. La Chancelière a rappelé cette proposition en juin 2018 et le Vice-Chancelier O. Scholz a même proposé récemment (28 novembre 2018) que le siège de la France soit transformé, « à moyen terme », en siège de l'UE. L'Auswärtiges Amt s'est toutefois aussitôt désolidarisé de cette proposition qui n'a pas été renouvelée depuis. Mais elle ressurgit régulièrement, comme dans la récente tribune de la présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, publiée le 10 février dans Die Welt am Sonntag.

3. Un rééquilibrage de la position allemande en faveur de la politique de défense européenne

A son retour du G7 de Taormine (mai 2017), la Chancelière a déclaré que « nous les Européens devons vraiment prendre notre destin entre nos mains » car « les temps où nous pouvions totalement nous reposer sur d'autres sont en partie révolus ». Les questions commerciales et de défense ont ainsi été au cœur des difficultés bilatérales germano-américaines à l'été 2018.

L'OTAN et le parapluie nucléaire américain restent les piliers de la sécurité allemande et européenne pour Berlin (« garant irremplaçable » selon le contrat de coalition). Toutefois, la Chancelière allemande plaide désormais pour le maintien d'une approche multilatérale face à l'unilatéralisme américain dans les domaines commerciaux ou sécuritaires. Le Vice-Chancelier O. Scholz (SPD) s'est également exprimé **en faveur d'une européanisation accrue de l'industrie d'armement**.

Par ailleurs, L'Allemagne est convaincue que l'Europe est un multiplicateur de puissance économique et politique pour les États membres. Le Brexit conduit les deux pays à réfléchir à l'avenir de l'Europe et à **multiplier les interventions conjointes pour illustrer le rôle du couple franco-allemand**.

Le 13 juillet 2017, le Conseil franco-allemand de sécurité et de défense (CFADS) a adopté des projets de coopération de défense (SCAF, MGCS, drone MALE). Paris et Berlin ont également été à l'initiative du lancement de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense en décembre 2017.

En outre, **le sommet franco-allemand de Meseberg du 19 juin 2018 a accordé une importante place aux questions de politique étrangère et de sécurité**. Ainsi, Paris et Berlin se sont engagés à accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'UE dans le cadre de la politique

étrangère et de sécurité commune¹. Ils font le constat commun du besoin d'un débat européen sur de nouveaux formats, tels qu'un **Conseil de sécurité européen**, proposé par l'Allemagne, et de moyens de coordination plus étroite.

Avec l'initiative européenne d'intervention (IEI), les deux pays ont souligné **la nécessité de développer une culture stratégique commune**. Enfin, dans son discours au Parlement européen, à Strasbourg, le 13 novembre 2018, la Chancelière a repris l'idée d'une armée européenne, proposée le 6 novembre par le Président français.

L'initiative européenne d'intervention

L'Initiative européenne d'intervention, annoncée par le Président de la République le 26 septembre 2017 et lancée le 25 juin 2018 par la signature d'une lettre d'intention par les ministres de la défense des pays membres, vise à **développer une culture stratégique commune européenne**. Dix pays européens ayant la capacité militaire et la volonté politique de tenir leur rôle sur la scène internationale (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal et Royaume Uni) se sont joints à cette initiative afin d'améliorer la capacité des Européens à mener ensemble des opérations et missions militaires, dans un cadre multilatéral (UE, OTAN, ONU), ou national (ex : opération Barkhane), sur l'ensemble du spectre des crises pouvant affecter la sécurité de l'Europe. Les directives politiques diffusées lors de la réunion ministérielle du 7 novembre 2018 ont permis le lancement, au niveau des armées, de groupes de travail dans les domaines de l'anticipation stratégique, du développement de scénarios et de la planification, de l'appui aux opérations, ainsi que du retour d'expérience et du partage de doctrines.

II. UN NOUVEAU TRAITÉ POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DU XXI^E SIÈCLE

Par la signature du traité d'Aix la Chapelle, négocié en 2018 et signé le 22 janvier 2019, l'Allemagne et la France ont exprimé l'intention de répondre ensemble aux grands défis politiques, économiques, environnementaux, sociaux et technologiques du XXI^e siècle, tout en garantissant la sécurité de l'Europe face à toutes les menaces (terrorisme, cyber, etc.) et en défendant des valeurs démocratiques aujourd'hui en recul.

Pourtant, force est de constater que, **par son contenu, le traité d'Aix-la-Chapelle, n'a pas la dimension historique du traité de l'Élysée de 1963**. Il reste limité dans son ambition, marqué par toute une série de réserves, et il a finalement un contenu moins concret que le traité de 1963.

¹ Berlin propose notamment une extension à la PESC du mode de décision à la majorité qualifiée.

Le texte comporte toutefois une série de points positifs et d'avancées modérées qu'il convient de souligner.

A. DES AVANCÉES MODESTES MAIS INCONTESTABLES DANS CERTAINS DOMAINES

1. Replacer stratégiquement le couple franco-allemand au cœur du projet européen

La première vertu de ce texte est, de manière stratégique, **de resituer le couple franco-allemand comme nécessaire à l'Europe et en particulier à sa sécurité**. Les considérants du Traité soulignent ainsi que l'amitié étroite entre la France et l'Allemagne a été déterminante et « *demeure un élément indispensable d'une Union européenne unie, efficace, souveraine et forte* ».

Dès lors, la France et Allemagne s'engagent notamment à « à renforcer la capacité d'action de l'Europe » et à « investir conjointement pour combler ses lacunes capacitaires » dans des projets industriels.

Le traité d'Aix-la-Chapelle apparaît ainsi en pleine cohérence avec le souhait des deux pays de réaffirmer l'importance de la solidarité européenne face à la dégradation du multilatéralisme, à la montée des politiques de puissance et au recul des valeurs démocratiques.

2. Favoriser une approche stratégique et opérationnelle commune aux deux pays

Malgré les évolutions récentes de la vision allemande des relations internationales et de la défense, **les approches respectives de l'Allemagne et de la France en la matière restent différentes**. La France accorde une importance centrale à l'indépendance stratégique, à des interventions extérieures (OPEX) qui traduisent une prise de responsabilité cohérente avec la qualité de l'outil de défense français, à l'Afrique et Moyen-Orient. Pour sa part, l'Allemagne accorde traditionnellement la primauté à l'OTAN et à sa relation transatlantique, aux missions civiles et, concernant les menaces, à la façade Est de l'Union européenne.

Il faut donc saluer la volonté « *d'instaurer une culture commune* » annoncée par **l'article 4 (alinéa 3) du Traité**. Cet objectif de rapprochement des cultures militaires, **devant faciliter les déploiements conjoints et complémentaires de nos forces armées**, devrait d'ailleurs être étendue à d'autres pays européens par le biais de l'Initiative européenne d'intervention lancée en juin 2018 (cf. en cadré ci-dessus).

Sur le plan opérationnel, les initiatives conjointes entre la France et l'Allemagne ont jusqu'à présent été limitées : la création de la brigade franco-allemande était avant tout symbolique. Les doctrines d'intervention

sont différentes. Même si Français et Allemands se retrouvent souvent sur les mêmes terrains (Afghanistan, Mali...), ce sont souvent des déploiements juxtaposés et non conjoints, où la France est dans le haut du spectre de l'intervention militaire et l'Allemagne dans une dimension plus logistique. En réalité, le seul déploiement conjoint actuel consiste dans l'intégration de forces françaises à une brigade allemande à l'occasion des opérations de réassurance avec les États baltes et la Pologne en 2018.

Votre commission souhaite donc tout particulièrement soutenir l'ambition affichée par le traité dans ce domaine en espérant arriver rapidement à des résultats concrets.

3. Vers davantage de programmes de défense communs ?

Autre aspect positif, l'article 4(3) du traité promet des « *programmes de défense communs* ». Dans ce domaine, malgré un certain nombre d'avancées, les difficultés restent importantes et l'impulsion donnée par le traité est donc bienvenue.

a) Les réussites passées

Les difficultés actuelles des programmes conjoints ne doivent d'ailleurs pas faire oublier que l'Allemagne et la France partagent déjà une histoire commune importante en matière de programmes en coopération depuis la signature du traité de l'Élysée en 1963 : missiles MILAN en 1963 ainsi que missiles Hot et Roland, avions C-160 Transall en 1964, avions Alphajet en 1972, hélicoptères NH90 (2000) et Tigre (2005), avion de transport A400M (2013), radar de contre batterie COBRA, missile METEOR (2016)...

b) Une volonté affichée de s'attaquer aux lacunes capacitaires

L'article 4 précise que « *les deux États s'engagent à investir conjointement pour combler « les lacunes capacitaires » de l'Europe*. Les lacunes capacitaires européennes sont évaluées régulièrement à titre national et au niveau européen par le biais de la « Revue annuelle coordonnée de défense » dite « CARD » (Coordinated annual review on defence). Mis en place dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED) en 2017, ce processus repose sur la synthèse des données fournies par les États membres concernant leurs planifications de défense et leurs activités opérationnelles. La CARD vise également à améliorer la cohérence avec les résultats du Processus OTAN de planification de défense. Le premier rapport de la CARD a été présenté au comité directeur de l'AED le 20 novembre 2018. À titre d'exemple, **le transport aérien stratégique** figure au rang des lacunes européennes régulièrement identifiées.

c) Les coopérations en cours

Le Conseil Franco-Allemand de Défense et Sécurité (CFADS) du 13 juillet 2017 a établi une nouvelle feuille de route déclinant de nombreux projets.

(1) La coopération dans le domaine spatial

La France et l'Allemagne coopèrent depuis 2002 dans le domaine de l'observation par satellite dans le cadre des accords de Schwerin, qui prévoient un échange capacitaire d'images entre le système français d'imagerie optique Hélios 2 et le système allemand d'imagerie radar SAR-Lupe. **Un accord détaillant cette coopération a été signé le 10 juillet 2015 par le Délégué général pour l'armement et la Secrétaire d'état à la défense allemande pour élargir la coopération aux satellites de nouvelle génération français CSO (optique) et allemand SARah (radar).** Cet accord prévoit une participation financière de l'Allemagne (permettant d'acquérir un troisième satellite pour le système CSO) contre un pourcentage d'accès pour l'Allemagne aux capacités de la constellation CSO, complété par un accord d'échange d'images entre CSO et SARah. La réalisation du troisième satellite a été lancée à l'issue de la signature de l'accord de coopération de 2015.

Des discussions ont également été engagées sur la coopération en matière de capacités de surveillance militaire de l'espace.

(2) La coopération dans le domaine terrestre : le projet essentiel de MGCS

Dans le domaine terrestre, la France et l'Allemagne travaillent depuis 2012 à une vision partagée sur **leurs besoins de remplacement des chars de combat**¹ (projet Main Ground Combat System – MGCS). De 2015 à 2018 ont été menées des études de concepts parallèles mais coordonnées qui ont permis de dégager une vision commune intégrant des technologies avancées.

La lettre d'intention signée le 19 juin 2018, lors du séminaire ministériel de Meseberg, a ainsi confirmé la volonté commune de lancer la préparation d'une nouvelle phase de coopération en vue de préparer un démonstrateur du futur MGCS. La France et l'Allemagne sont convenues de développer cette coopération par des travaux communs d'étude d'architecture, de R&T et de démonstrations, **dans l'objectif d'une livraison des premiers systèmes en 2035.** Concrètement, outre la signature d'un nouvel arrangement cadre, l'objectif immédiat est le lancement en juin 2019 d'un arrangement d'application n° 1 portant sur une première phase d'étude d'architecture système s'étalant sur 2019-2020.

Toutefois, votre commission souligne qu'**une certaine incertitude pèse sur ce projet du fait de l'actuelle volonté de l'entreprise allemande Rheinmetall de s'emparer de KNDS (société commune à parts égales de**

¹ Chars Leclerc pour la France et Léopard pour l'Allemagne.

Nexter et de l'allemand KMW), même si la ministre des armées se veut rassurante en affirmant que le Gouvernement est opposé à cette opération.

(3) Une coopération aéronautique cruciale pour l'avenir

(a) Vers un drone MALE européen

En matière de drones « moyenne altitude longue endurance » (MALE), l'Europe a pris un retard très important par rapport aux États-Unis mais aussi aux pays émergents. La France, en particulier, utilise actuellement des modèles *Reaper* américains qui ne répondent pas à tous ses besoins.

Un programme a été lancé dans ce domaine avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Un arrangement cadre de coopération est en vigueur depuis le 22 juin 2016, couvrant les différentes phases du programme. Un mandat OCCAr (l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement) est en vigueur depuis le 11 août 2016, ce qui a permis la signature par l'OCCAr du contrat pour l'étude de définition avec l'industrie. Une demande d'offre industrielle a été émise pour le stade suivant de réalisation avec pour objectif de parvenir à **un contrat global en 2019**.

(b) L'avion du futur

Initiée par la résolution du CFADS du 13 juillet 2017 selon laquelle la France et l'Allemagne sont convenues de développer un **système de combat aérien européen**, concrétisée par la signature du HLCORD (High Level Common Operational Requirements Document) et par l'annonce d'un accord de principe Dassault/Airbus en avril 2018 au salon ILA (salon aéronautique international de Berlin), puis officialisée par la signature d'une lettre d'intention en juin 2018 et d'un accord cadre lors du salon du Bourget en juin 2019, **la coopération avec l'Allemagne est un axe structurant de la construction du SCAF, le futur système de combat aérien français**.

Le projet franco-allemand d'avion du futur et les autres projets aériens

L'avion du futur

Le projet franco-allemand, appelé « NGWS (New Generation Weapon System) », se concentre autour d'un aéronef de nouvelle génération complété par des objets aériens inhabités. L'Espagne a rejoint le projet, en signant le HLCORD en janvier 2019 et une lettre d'intention en février 2019.

Deux types de travaux doivent être menés à court et moyen terme : des études d'architectures permettant d'établir les exigences du système de systèmes et des objets qui le composent ; des études de R&T (recherche et technologie) indispensables pour répondre aux évolutions nécessaires à venir dans le domaine de l'aéronautique de combat. Cet axe de R&T / Démonstrations sera structuré autour d'un démonstrateur du nouvel avion de combat, qui devrait effectuer son premier vol vers 2025-2026. L'étude d'architecture franco-allemande a été lancée en janvier 2019 (par Dassault et Airbus, avec comme sous-traitants côté français, MBDA, Safran et Thales). Le premier contrat de R&T sera lancé en 2019, traitant de l'avion, de son moteur, des « remote carriers », du système de systèmes et des outils de simulations. L'Espagne rejoindra ces travaux en 2020 au plus tard.

En revanche, l'organisation industrielle pour le développement et la production ne sera pas définie avant quelques années. Les organisations industrielles évolueront en effet en fonction des différentes phases du projet.

Les hélicoptères d'attaque

En ce qui concerne les hélicoptères d'attaque, la France et l'Allemagne poursuivent leur coopération dans le cadre du programme hélicoptère TIGRE (programme confié à l'OCCAr par la France et l'Allemagne en 2001). Les études d'architecture du TIGRE standard 3 correspondant à la rénovation à mi-vie et au traitement des obsolescences de l'appareil ont été entamées. Conformément aux objectifs du CFADS, le contrat d'études pour la préparation de ce nouveau standard a été notifié par l'OCCAR le 26 septembre 2018, en coopération avec l'Espagne également.

Le transport tactique aérien

La mutualisation d'une flotte en matière de transport tactique aérien (C-130 J) constitue un nouvel axe de coopération entre les deux États. L'accord relatif aux modalités de financement des infrastructures et de l'acquisition des outils de formation dans le cadre de la coopération franco-allemande dans le domaine du transport tactique aérien signé le 10 avril 2017 jette les bases de cette coopération qui consiste à créer d'une part, une unité aérienne franco-allemande opérant et soutenant conjointement une flotte mutualisée d'avions de transport tactique de type C-130J constituée de douze appareils et, d'autre part, un centre de formation et d'entraînement commun sur la base aérienne d'Evreux (Eure).

L'A400M

Concernant le programme A400M, la DGA vient de réceptionner le quinzième avion français issu de ce projet sélectionné en 2000 puis ratifié en 2003 et géré à l'OCCAr pour le compte des nations partenaires (Allemagne, Royaume-Uni, Luxembourg, Espagne, Belgique, Turquie).

Enfin, en matière navale, des projets communs sont également prévus en matière de patrouille maritime et de torpilles.

Il est indispensable de progresser de concert sur l'ensemble de ces projets même si cela s'annonce difficile compte tenu des intérêts parfois opposés des entreprises allemandes et françaises.

4. L'épineuse question des exportations d'armements

Concernant les exportations d'armements, **l'article 4 (3)** précise que « *Les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints* ». En effet, la France, l'Allemagne et l'Europe ne peuvent prétendre conserver une certaine autonomie en matière d'armement que si elles développent des projets conjoints économiquement viables, c'est-à-dire, en réalité, susceptibles d'être exportés.

Comme évoqué ci-dessus, les récentes décisions unilatérales de l'Allemagne sur ce sujet augurent donc mal de l'avenir de ces projets conjoints. **D'ores et déjà, il a été constaté des blocages ou des lenteurs administratives qui ont eu des impacts pour les industriels français,**

comme l'a souligné Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne, lors de son audition par votre commission.

Votre commission suivra attentivement les négociations en cours à ce sujet. Il est impératif d'aboutir à une solution qui préserve la base industrielle et technologique de défense française.

Les règles allemandes en matière d'exportation d'armements

En Allemagne, deux lois régissent les exportations de matériels de guerre et autres matériels militaires : la loi sur le contrôle des armes de guerre (KWG-KriegsWaffenKontrollGesetz) et la loi sur le commerce extérieur (AWG-AussenWirtschaftGesetz).

Chaque loi est associée à une liste de produits soumis à autorisation :

- la liste des armes de guerre (KriegsWaffenListe), pour lesquelles les deux lois KWG et AWG s'appliquent ;
- la liste des autres matériels militaires, pour lesquels seule la loi AWG s'applique.

C'est le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi) qui, en concertation avec le ministère fédéral des Affaires étrangères et le ministère fédéral de la Défense, décide du bien-fondé des demandes et octroie les autorisations d'exportation des armes de guerre.

L'Office fédéral de l'économie et du contrôle des exportations (BAFA) est compétent pour les autres matériels militaires. Il est aussi chargé de définir de quelle liste, et donc de quelle loi, relève un type de matériel donné.

Les décisions relatives aux projets d'exportation d'équipements militaires sont prises à la suite d'une évaluation approfondie des arguments relevant de la politique étrangère et de sécurité, ainsi que de la politique en matière de protection des droits de l'homme. En cas de divergences d'opinion entre les autorités et les ministères impliqués dans le processus décisionnel, ou encore dans des cas jugés particulièrement importants, c'est le Conseil fédéral de sécurité (Bundessicherheitsrat - BSR) qui décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation d'exportation.

Les décisions sensibles prises par le Conseil fédéral de sécurité sont soumises au Bundestag dans un délai de deux semaines. Celui-ci est aussi destinataire chaque année du rapport présenté par le gouvernement fédéral (rapport basé sur les données du BAFA).

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de composants intégrés dans des systèmes réexportés, l'autorité de contrôle allemande procède à des analyses sur la destination finale.

La coalition gouvernementale en place depuis 2018 met en œuvre une politique restrictive en matière d'exportation d'armement. Elle a notamment suspendu les exportations d'armement aux pays participant directement au conflit au Yémen.

5. Un accent mis sur l'aide au développement et le soutien à l'Afrique

L'engagement commun pour l'aide au développement, en particulier en faveur de l'Afrique, constitue un autre volet essentiel de coopération

évoqué par le Traité (**article 7**) et qui doit être davantage développé. Sur ce point encore, le traité ne comporte aucune réelle nouveauté.

Il faut en revanche rappeler **l'avancée que constitue depuis juillet 2017 l'Alliance Sahel dont la France et l'Allemagne constituent les premiers piliers**. Il est tout à fait essentiel que l'Allemagne et la France montrent ainsi la voie en matière de coordination de ces politiques d'APD. Il n'est en effet plus acceptable de juxtaposer des interventions éparses impossibles à évaluer ensuite de manière consolidée.

En outre, une feuille de route franco-allemande sur le développement a été élaborée au début de l'année 2019. Les thèmes prioritaires identifiés sont les financements innovants, les fondations, l'environnement et le changement climatique, la santé, l'éducation, les chaînes de valeur durable, la migration, le genre, le « nexus » sécurité-paix-développement et l'Afrique.

Les consultations annuelles franco-allemandes en matière de développement

La coopération franco-allemande en matière de développement est structurée par une feuille de route pour la coopération au développement adoptée en janvier 2003 qui vise, notamment, à permettre des échanges de vues sur les dossiers d'actualité et à définir des priorités communes. Sur cette base, des consultations franco-allemandes se tiennent depuis plusieurs années à un rythme annuel entre le ministère allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) et le MEAE. Les dernières, organisées par le BMZ, ont eu lieu les 11 et 12 juin 2018 à Berlin et ont porté sur des sujets stratégiques communs tels que l'environnement et le changement climatique, les migrations, ou encore le focus régional sur l'Afrique.

En outre, bien que ne s'inscrivant pas dans le cadre d'un dialogue structuré, **la programmation des financements européens fait l'objet d'échanges réguliers entre le BMZ et le MEAE**.

De plus, sur le plan politique, la France et l'Allemagne partagent régulièrement en amont et pendant les négociations européennes sur le développement leurs grandes lignes de négociations et travaillent, lorsque cela est possible, sur les sujets pouvant être portés conjointement sous forme de non-papiers (ex : non-papier sur la coopération au développement et le climat ; non-papier sur les priorités de la coopération au développement de l'UE post-2020).

6. Une clause de solidarité mutuelle qui rappelle l'existant

L'article 4(1) du traité prévoit que les signataires entendent se garantir mutuellement « *aide et assistance éventuelle en cas d'attaque armée de leurs territoires* ». Ce « *par tous les moyens dont ils disposent, y compris la force armée* ».

Il s'agit de la simple répétition des **clauses dites de défense mutuelle ou d'assistance mutuelle de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et de l'article 42 paragraphe 7 du traité sur l'Union européenne**. Ces

mesures d'assistance peuvent d'ailleurs s'appliquer en dehors du territoire des parties : la France a invoqué en 2015 l'article 42 pour solliciter un soutien européen à ses interventions extérieures.

À noter que si la rédaction de l'article 4 (1) ne fait pas référence à l'article 51 de la Charte des Nations unies, l'assistance ainsi envisagée s'inscrit bien dans le champ de la légitime défense collective, laquelle constitue le cadre de référence des articles évoqués.

Preuve supplémentaire que l'on reste bien dans le cadre actuel, le traité précise que « *les deux pays agissent conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». À ce titre, en Allemagne, conformément au jugement du 12 juillet 1994 de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et à la loi du 18 mars 2005 relative à la participation du Parlement à la décision d'engagement de forces armées à l'étranger, **l'engagement en opérations extérieures des forces allemandes est subordonné à un vote à la majorité simple du Bundestag**. Rappelons que la Constitution française (article 35 alinéas 2 et 3), quant à elle, impose seulement au Gouvernement d'informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention, et subordonne la prolongation de l'intervention au-delà d'une durée de quatre mois à l'autorisation du Parlement.

Cette clause de défense mutuelle est donc surtout symbolique et politique.

7. Vers une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU qui reprend la position française

a) La coordination des positions française et allemande au Conseil de sécurité de l'ONU

L'article 8 (1) du traité prévoit que « *les deux États coopéreront étroitement au sein de tous les organes de l'Organisation des Nations unies* » et qu'ils « *coordonneront étroitement leurs positions, dans le cadre d'un effort plus large de concertation entre les États membres de l'Union européenne* ».

Actuellement, aux Nations Unies, la coordination des positions française et allemande se fait d'abord dans le cadre de la coordination européenne à New York. Les 28 tiennent ainsi une réunion hebdomadaire des représentants permanents à New York et se consultent régulièrement sur le fond des négociations au Conseil lorsqu'un intérêt européen est identifié.

La coordination franco-allemande s'est renforcée à l'occasion du mandat de l'Allemagne au Conseil pour le biennium 2019-2020. C'est en effet dans ce cadre que **la décision a été prise par les ministres des Affaires étrangères de coordonner les programmes des présidences du Conseil de sécurité que les deux pays allaient exercer successivement**, en mars et en avril, l'ordre alphabétique au Conseil plaçant les deux pays côte-à-côte en

2019. Ces présidences suivies française et allemande du Conseil ne consistaient pas en une co-présidence du Conseil, mais en une coordination étroite des priorités et des programmes de travail de chacune des deux présidences. Elles ont permis **l'adoption de 5 résolutions en mars et 5 en avril**¹. Par ailleurs, la visite du Conseil de sécurité au Mali et au Burkina Faso, qui s'est doublée d'un événement ministériel sur le Sahel et d'une réunion ministérielle du Conseil sur la MINUSMA, a permis de **maintenir l'attention du Conseil sur la situation au Sahel et de renforcer la pression sur les parties maliennes** pour faire avancer la mise en œuvre de l'accord de paix.

b) Une réforme du Conseil de sécurité souhaitée par la France et l'Allemagne

L'article 8(2) du traité défend la revendication allemande d'avoir un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. La France soutient cependant une réforme plus globale du Conseil de sécurité des Nations unies visant à améliorer sa représentativité. Cette réforme tend à élargir les sièges permanents non seulement à l'Allemagne, mais aussi à des grands émergents : Brésil, l'Inde et Japon, avec une représentation plus importante des pays africains. Cette réforme est toutefois bloquée actuellement.

En tout état de cause, **il ne s'agit pas, dans l'esprit des signataires, de céder à l'Allemagne ou à l'UE le siège français de membre permanent au Conseil de sécurité et son droit de veto.** À cet égard, il convient de noter que les déclarations quelque peu troublantes de Madame Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, et du président du Bundestag, Wolfgang Schäuble, ont depuis été sinon totalement démenties, du moins nettement nuancées.

B. LE TRAITÉ ABORDE LES AUTRES DOMAINES DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE, SANS INTRODUIRE D'INNOVATION MARQUANTE

1. La culture et l'apprentissage croisé des langues

Les articles 9 à 12 évoquent les champs traditionnels de la coopération franco-allemande en matière de culture, d'enseignement et de recherche.

L'article 10 du traité évoque ainsi de manière bienvenue le « *développement de l'apprentissage mutuel de la langue de l'autre* », domaine dans

¹ Outre les mandats qui devaient être renouvelés (MINUSS au Soudan du Sud, MONUSCO en République démocratique du Congo, MINURSO au Sahara occidental, MANUA en Afghanistan), la France a porté une résolution sur la lutte contre le financement du terrorisme et l'Allemagne une résolution sur la lutte contre les violences sexuelles dans les conflits.

lequel la situation semble inquiétante, du moins en ce qui concerne l'apprentissage du français. Si l'enseignement de l'Allemand reste stable en France depuis 15 ans, **le français est en effet en baisse depuis 10 ans en Allemagne, de 16% des élèves en 2007 à 14 % en 2017**, et ce à tous les niveaux d'apprentissage (cf. encadré ci-dessous).

La situation dégradée de l'enseignement du français en Allemagne

De manière globale, le français en Allemagne à l'école est en baisse depuis environ 10 ans.

Apprenants du français en Allemagne toutes filières confondues :

- 1 868 363 élèves soit 16,0% des apprenants en 2006-2007
- 1 502 720 élèves soit 14,1% des apprenants en 2017-2018

Cette tendance se retrouve dans toutes les formes d'apprentissage :

Primaire :

- 143 834 élèves soit 4,5% des apprenants en 2006-2007
- 113 225 élèves soit 3,9% des apprenants en 2017-2018

Secondaire enseignement général :

- 1 550 648 élèves soit 28,9% des apprenants en 2007-2008
- 1 324 843 élèves soit 26% des apprenants en 2017-2018

Enseignement professionnel

- 109 818 élèves soit 3,9% des apprenants en 2006-2007
- 64 652 élèves soit 2,4% des apprenants en 2017-2018

Sources : Synthèse de l'Ambassade de France à partir des statistiques de l'Office fédéral des statistiques, https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html

Par ailleurs, l'article 15 du traité indique que « *Les deux Etats sont attachés à l'objectif du bilinguisme dans les territoires frontaliers (...)* ».

À ce sujet, il convient de rappeler que l'article 2 de la Constitution dispose que « *la langue de la République est le français* ». Les signataires du traité rappellent toutefois dans les considérants leur attachement au respect des règles constitutionnelles et juridiques nationales des deux pays ainsi qu'au respect du cadre juridique de l'Union européenne. La jurisprudence du Conseil constitutionnel portant sur l'article 2 de la Constitution ne s'oppose d'ailleurs pas à la promotion de l'enseignement des langues étrangères, et en particulier à la promotion, dans les territoires frontaliers, de la langue du pays partenaire, **dès lors que perdure l'obligation d'utiliser la langue française dans les services publics, ainsi que l'impossibilité de reconnaître à des particuliers la possibilité de se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ou de les contraindre à un tel usage.**

En outre, il convient de saluer le **lancement d'une plateforme numérique franco-allemande**, prévue par l'**article 9** du traité, destinée en particulier aux jeunes et adaptée aux nouveaux modes de consommation des médias, et pour laquelle France Médias Monde associée à la Deutsche Welle d'une part, et ARTE d'autre part, ont manifesté leur intérêt.

Enfin, l'**article 12** du traité prévoit la création d'un « *Fonds citoyen commun destiné à encourager et à soutenir les initiatives de citoyens et les jumelages entre villes* ». Ce « Fonds citoyen » franco-allemand aura pour vocation d'apporter une contribution financière à des acteurs de l'amitié franco-allemande tels que les associations franco-allemandes et les comités de jumelage, mais aussi d'autres acteurs à déterminer. Les crédits seront attribués sur la base de thèmes et de critères déterminés conjointement. Les grands sujets politiques, économiques et sociaux (impact de la révolution numérique, solidarité et cohésion sociales, modes de vie et environnement, etc.) pourraient être au centre de son intervention, et sa gestion devrait être confiée à l'OFAJ.

2. Des ambitions en matière de politique économique qui contrastent avec les résultats peu encourageants des négociations menées au niveau européen

Au niveau européen, il est prévu dès l'**article premier** du traité que « *Les deux États (...) renforcent et approfondissent l'Union économique et monétaire, (...) s'efforcent de mener à bien l'achèvement du marché unique (...) promouvant la convergence économique, fiscale et sociale* ». Selon le Gouvernement¹, avancer vers l'achèvement de l'UEM passe par l'« *opérationnalisation d'un instrument budgétaire pour la zone euro* » et une « *amélioration de la coordination des politiques économiques (tourné vers un rééquilibrage symétrique de la zone euro)* ».

Il s'agit donc ici de la volonté française de rééquilibrer une Union économique et monétaire dominée par la puissance économique allemande, en particulier en prônant la mise en place d'une véritable politique budgétaire. **Force est de constater que les ambitions françaises dans ce domaine n'ont pas été suivies d'effets pour le moment**, les pays membres de l'Union européenne n'étant pas parvenus, lors du Conseil européen de décembre 2018, à s'entendre sur la création d'un instrument budgétaire de l'Union dotée d'une taille significative.

Par ailleurs, l'**achèvement du marché intérieur** préconisé par le traité consiste en une amélioration de l'accès aux marchés publics au sein de l'UE, des avancées dans le marché intérieur des services, l'approfondissement du marché unique du numérique et le développement et l'intégration des marchés financiers européens.

¹ Dans les réponses fournies au questionnaire envoyé au Gouvernement.

Concernant ensuite la politique économique franco-allemande (**article 18 à 22**), le traité se borne à rappeler de grands objectifs. L'article 20 prévoit en particulier que « *Les deux États approfondissent l'intégration de leurs économies afin d'instituer une zone économique franco-allemande dotée de règles communes* ». Il s'agit ainsi d'aller vers davantage d'harmonisation des législations et de coordination des politiques économiques.

L'article 21 évoque plus spécifiquement la coopération dans le domaine de la recherche et de la transformation numérique. Il préconise le financement commun de **programmes conjoints de recherche et d'innovation**.

Les programmes conjoints franco-allemands de recherche et innovation

Une grande partie des coopérations franco-allemandes en R&I se déroulent dans le contexte multilatéral du programme-cadre européen Horizon 2020, qui totalise environ 79 mds€ de financement de 2014-2020. L'Allemagne est le premier partenaire de la France (2 517 projets communs depuis 2014, notamment au sein des programmes Technologies de l'information et de la Communication, Transport, Santé, Énergie et Nanotechnologies). Inversement, la France est le 2^{ème} partenaire de l'Allemagne au sein d'Horizon 2020 (derrière le Royaume-Uni).

Au niveau bilatéral, les coopérations franco-allemandes prennent typiquement la forme d'appels à propositions conjoints. Côté français, ils sont financés par l'Agence nationale de la Recherche (ANR) ; côté allemand, ils sont financés soit par le Ministère fédéral pour l'Éducation et la Recherche, soit par des agences spécifiques (DFG, DLR-PT, etc.). Lors du forum franco-allemand de juin 2018, la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation a ainsi annoncé la mise à disposition de plus de 60M€ de financements dédiés pour ce type de coopération, dans des domaines tels que la Santé (résistance antimicrobienne), les énergies renouvelables, l'environnement ou encore la cyber-sécurité.

L'intelligence artificielle a été reconnue comme domaine d'action prioritaire et fera l'objet d'une feuille de route commune entre la France et l'Allemagne. Un nouvel appel à propositions (12M€ pour chaque pays) devrait prochainement être publié sur cette thématique.

Par ailleurs, **l'article 20** du traité prévoit la création d'un « Conseil d'experts économiques » franco-allemand, qui pourra formuler des propositions pour la convergence des politiques économiques, budgétaires et sociales des deux pays. Il s'agira d'une instance regroupant économistes français et allemands pour travailler ensemble afin de donner des conseils aux deux gouvernements.

Enfin, **l'article 22** prévoit la mise en place d'un « Forum pour l'avenir franco-allemand », qui fait encore l'objet de négociations avec l'Allemagne. Il pourrait comprendre des personnalités issues de la société civile, des médias, des milieux intellectuels, culturels et artistiques, des organisations professionnelles, et d'experts économiques.

3. Un accent particulier sur la coopération transfrontalière

S'agissant de la coopération transfrontalière, l'article 13 du traité prévoit que, pour faciliter les relations transfrontalières, « *des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées. Dans ce cas, il revient aux deux États d'adopter la législation appropriée* ». **Ces dispositions ont pu susciter des inquiétudes relatives à une possible atteinte à l'unité de la République française.**

De fait, il convient de souligner que **seule l'instauration d'un droit à la différenciation dans la Constitution, par une révision de l'article 72, permettrait de donner un contenu prévu à ces dispositions :**

- soit les collectivités concernées se verraient attribuer des compétences normatives afin d'adapter le droit aux exigences de leur coopération ;

- soit le Parlement voterait des dispositions d'application limitée aux parties du territoire français où une telle « spécificité normative » paraîtrait nécessaire.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, ces mesures pourraient porter sur la fiscalité et le droit social, ainsi que sur l'enseignement et le droit commercial, afin de soutenir la compétitivité des entreprises et de faciliter la vie quotidienne des citoyens.

Une telle évolution serait également cohérente avec le futur mécanisme européen de coopération transfrontalière, s'il est adopté. En effet, dans le cadre de sa politique de cohésion, la Commission européenne a proposé en mai 2018 un règlement introduisant un mécanisme destiné à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier. **Lorsque les dispositions juridiques d'un État membre constitueraient un obstacle à la réalisation d'un projet transfrontalier (infrastructure, services d'intérêt économique général), cet État pourrait accepter l'application sur son territoire du droit de l'État voisin.** Ainsi, il serait possible à l'Allemagne d'accepter les normes françaises pour la réalisation de liaisons de transport (et réciproquement) dans le respect des prérogatives des parlements nationaux. Il ne s'agirait cependant que d'une situation dérogatoire aux normes internes pour la durée et l'étendue territoriale du projet.

Par ailleurs, l'article 14 du traité prévoit la **création d'un nouveau Comité de coopération** composé des principales collectivités territoriales et autres parties prenantes et chargé d'établir une stratégie commune et des projets prioritaires dans les territoires frontaliers.

Au total, ces dispositions devraient apporter un surcroît de fluidité aux échanges transfrontaliers et ainsi bénéficier aux entreprises et aux travailleurs qui y participent.

4. Une liste de projets prioritaires pour donner un effet plus concret au traité

Lors de la signature du traité, une liste de 15 projets prioritaires d'importance diverse, articulée avec ses principaux chapitres, a été publiée par la Présidence de la République et la Chancellerie fédérale. Certains sont directement cités dans le traité. En réalité, beaucoup de ces projets sont plutôt des axes de travail et ne présentent pas de caractère plus concret que le traité lui-même (cf. encadré ci-dessous).

Les 15 projets prioritaires identifiés dans le cadre du traité

1. Coopération accrue au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, à l'occasion du mandat de deux ans de l'Allemagne, notamment par le « jumelage symbolique » des deux présidences du Conseil de sécurité (la France en mars et l'Allemagne en avril 2019, en 2020 soit en mai/juin soit en juin/juillet) ;

2. Création de 4 instituts culturels franco-allemands intégrés (Rio, Palerme, Erbil, Bichkek) et co-localisation de 5 instituts français et allemands (Cordoba, Atlanta, Glasgow, Minsk, Ramallah) ;

3. Création d'une plateforme numérique franco-allemande de contenus audiovisuels et d'information ;

4. Élargissement des programmes de mobilité, par exemple dans le cadre de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, notamment pour les jeunes ayant des besoins spécifiques, les stagiaires et les apprentis, et fixation d'objectifs quantifiables ;

5. Mise en place d'un fonds citoyen commun destiné à appuyer les projets conjoints d'acteurs de la société civile, notamment les initiatives citoyennes et les jumelages de communes ;

6. Mise en place d'un comité de coopération transfrontalière chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière, de définir une stratégie commune pour le choix de projets prioritaires, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'émettre des propositions en vue d'y remédier ;

7. Mise en œuvre conjointe d'un projet de territoire portant sur la reconversion de la zone de proximité de la centrale nucléaire de Fessenheim dans le contexte de sa fermeture, au travers d'un parc d'activités économiques et d'innovation franco-allemand, de projets dans le domaine de la mobilité transfrontalière, de la transition énergétique et de l'innovation ;

8. Amélioration des liaisons ferroviaires transfrontalières, par exemple : Colmar-Fribourg, en reconstruisant le pont traversant le Rhin en fonction des résultats de l'étude de faisabilité en cours, mais aussi liaison entre Strasbourg et l'aéroport de Francfort, liaison Strasbourg-Palatinat, liaison entre Sarrebruck et Paris ;

9. Renforcement de la coopération bilatérale de haut niveau en matière d'énergie et de climat, notamment concernant les plans nationaux pour l'énergie et le climat. Cette coopération doit permettre de partager des hypothèses sur l'évolution du mix électrique, d'étudier la possibilité d'instaurer un plan commun franco-allemand dans les stratégies nationales, et de créer des incitations afin de faciliter la réalisation des objectifs nationaux en matière de transition énergétique ;

10. Création d'un réseau franco-allemand de recherche et d'innovation (« centre virtuel ») pour l'intelligence artificielle, reposant sur les structures existantes des deux États ;

11. Coopération dans le secteur spatial en suivant trois axes prioritaires : promotion d'une stratégie commune pour une Europe plus innovante au sein de la nouvelle économie spatiale ; coopération permettant d'accroître la compétitivité de l'industrie spatiale, notamment dans un cadre industriel optimisé; consolidation de l'accès autonome de l'Europe à l'espace grâce à des investissements en recherche et développement, la rationalisation industrielle et la préférence accordée aux lanceurs européens ;

12. Promotion de directives au niveau international sur l'éthique des nouvelles technologies et de valeurs communes dans la sphère du numérique et la société numérique ;

13. Création d'un groupe d'experts dans le domaine social, comprenant les partenaires sociaux, sur « l'avenir du travail » ;

14. Coopération au sein de l'Union européenne dans le domaine des services et des marchés financiers, afin de parvenir à un cadre de régulation de haute qualité, notamment sur la finance durable ;

15. Création d'un « Forum pour l'avenir » franco-allemand, sous la forme d'une plateforme de dialogue sur les processus de transformation dans nos sociétés.

Pour conclure, votre rapporteur regrette que la **méthode d'élaboration du traité n'ai pas été plus transparente et participative : c'est une occasion manquée de s'appuyer sur les peuples et leurs représentants**, alors même que l'objet du traité aurait pu susciter l'enthousiasme. Cette absence de concertation et d'information préalables expliquent sans doute en partie que le débat médiatique sur ce traité, qui marque pourtant une étape symbolique forte de la relation franco-allemande, se soit presque totalement focalisé sur une série de *fake news*.

Sur le fond, ce traité ne suffira ni à relancer le projet européen, ni à donner du corps au projet – lointain - d'une armée européenne ; ni peut-être même d'une véritable défense européenne.

Toutefois, dans le contexte d'une relation plus complexe avec le partenaire américain, du « Brexit » et de la montée des forces anti-démocratiques, ce traité constitue tout le même un symbole, une réaffirmation de la confiance du peuple allemand et du peuple français dans

les vertus de la coopération et des échanges pacifiques, culturels et économiques, ainsi que dans le projet européen. À ce titre, il a reçu la pleine approbation de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 juin 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport sur le projet de loi n° 558 (2018-2019) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes.

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons le projet de loi de ratification du traité signé le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle. La perspective de la tenue d'un conseil franco-allemand en septembre a conduit le Gouvernement à hâter l'examen de ce texte, qui débute donc au Sénat.

Depuis l'acceptation par le chancelier Adenauer du projet de Communauté européenne du charbon et de l'acier proposé par Robert Schuman en 1950, depuis le premier jumelage entre les villes de Montbéliard et de Ludwigsburg, depuis le discours à la jeunesse prononcé par le Général de Gaulle au château de Ludwigsburg en 1962, l'amitié franco-allemande a remplacé la haine et le revanchisme au cœur même de l'Europe.

Le 22 janvier 1963, le traité de l'Élysée a gravé dans le marbre cette nouvelle amitié qui devait prévaloir non seulement entre les gouvernements, mais aussi et surtout entre les peuples. Nous sommes nombreux à avoir étudié l'allemand première langue !

Dans l'esprit du Général de Gaulle, ce traité visait certes à instaurer une coopération approfondie entre les deux pays. Mais il avait aussi pour but d'arrimer définitivement l'Allemagne à une Europe que le Général voulait indépendante malgré la forte influence exercée par les deux grandes puissances. La relation franco-allemande, c'est une amitié entre deux pays, mais c'est aussi la condition même de la possibilité d'une amitié plus large, celle entre tous les membres de l'Union européenne.

Dans une conjoncture internationale marquée par le retour de l'affirmation sans nuance de la puissance, par une versatilité parfois troublante de l'allié américain et par le Brexit, toute réaffirmation de cette relation franco-allemande est aussi la manifestation d'un attachement profond à la paix, à la prospérité et à la sécurité européennes. C'est aujourd'hui aussi une alliance de valeurs, pour la défense du multilatéralisme.

Par le traité d'Aix-la-Chapelle, l'Allemagne et la France ont ainsi réaffirmé leur amitié. Elles ont également souhaité répondre ensemble aux grands défis politiques, économiques, environnementaux, sociaux et technologiques du XXI^e siècle, tout en garantissant la sécurité de l'Europe

face à toutes les menaces et en défendant des valeurs démocratiques aujourd'hui en recul.

Pourtant, le contenu reste limité dans son ambition et marqué par une série de réserves ; il est moins concret que le traité de 1963. Je soulignerai cependant un certain nombre d'avancées, dans les domaines relevant des compétences de notre commission.

La première vertu est, de manière stratégique, de rappeler que le couple franco-allemand est nécessaire à l'Europe, en particulier à sa sécurité. La France et l'Allemagne s'engagent « à renforcer la capacité d'action de l'Europe » et à « investir conjointement pour combler ses lacunes capacitaires » dans des projets industriels.

La seconde vertu de ce traité est de favoriser une approche stratégique et opérationnelle commune aux deux pays. On sait en effet que nos approches en matière de défense et de sécurité sont très différentes. Quand la France pense indépendance stratégique, opérations extérieures, Afrique et Moyen-Orient, l'Allemagne pense OTAN, relation transatlantique, missions civiles et menaces à l'Est.

Les ambitions de défense allemandes sont structurellement limitées par des blocages institutionnels : contrôle parlementaire étroit, mandat international impératif, opinion publique assez rétive à ces concepts et classe politique réticente à toute mission de combat. Ainsi, 86 % des Allemands souhaitent le retour des contingents allemands, qui ne font pourtant que de la formation, du transport de troupes ou de la logistique hospitalière.

Il faut donc saluer la volonté « d'instaurer une culture commune » annoncée par le traité. Cet objectif de rapprochement des cultures militaires, de nature à faciliter les déploiements conjoints et complémentaires de nos forces armées, devrait d'ailleurs être étendu à d'autres pays européens par le biais de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) lancée par la France en juin 2018.

Sur le plan opérationnel, les initiatives conjointes entre nos deux pays ont jusqu'à présent été assez limitées : la création de la brigade franco-allemande était avant tout symbolique. Même si Français et Allemands se retrouvent souvent sur les mêmes terrains – c'est le cas en Afghanistan et au Mali –, il s'agit souvent de déploiements juxtaposés, la France étant dans le haut du spectre de l'intervention militaire et l'Allemagne davantage dans la logistique. En fait, le seul déploiement conjoint récent consiste dans l'intégration d'un détachement français à un bataillon allemand à l'occasion des opérations de réassurance dans les États baltes et en Pologne en 2018.

Aussi nous faut-il soutenir l'ambition affichée par le traité dans ce domaine, mais ce ne sera pas facile. Cela ne se fera pas en un jour, même si la position de l'Allemagne a indéniablement évolué au cours des dernières années vers une plus grande prise de responsabilités au niveau international.

On l'a vu hier, les déclarations allemandes ne vont pas exactement dans ce sens.

Autre aspect positif, le texte promeut des programmes de défense communs, mais beaucoup de chemin reste à parcourir. Faire des projets communs pour des investissements lourds, c'est à la fois indispensable et très difficile. Certes, il y a eu des succès depuis le traité de l'Élysée, comme les missiles MILAN, les Transall, l'Alphajet, puis les Hélicoptères NH90 et Tigre, l'A400M, le radar COBRA, le missile METEOR, tous à mettre à l'actif de notre coopération.

Chacun connaît les quatre principaux projets communs, évoqués lors du Conseil franco-allemand de défense du 13 juillet 2017 à Paris.

J'évoquerai tout d'abord le futur char lourd MGCS (Main ground combat system). Une lettre d'intention commune entre la France et l'Allemagne, signée en juin 2018, a prévu des travaux d'étude, d'architecture, de recherche de technologie et de démonstration, dans l'optique d'une première livraison en 2035. Nous n'ignorons plus cependant qu'une incertitude pèse sur le partage industriel entre la France et l'Allemagne. La lettre d'intention signée le 19 juin 2018, lors du séminaire de Meseberg, a ainsi confirmé le leadership allemand - sur le système de combat aérien du futur, c'est l'inverse -, et une répartition à 50/50 entre les deux pays. Les acteurs industriels sont Nexter, appuyé par Thalès pour les aspects liés au combat collaboratif Scorpion, KMW et Rheinmetall, mais la répartition industrielle donne lieu à d'âpres négociations.

La volonté de Rheinmetall d'accroître sa part, voire de s'emparer de KNDS-groupe, société commune à parts égales de Nexter et de l'allemand KMW, a tendu les négociations sur le plan industriel.

Certes, la ministre des armées se veut rassurante, mais l'équilibre industriel entre les deux partenaires doit être respecté : 50/50, c'est 50/50 ! La commission a mis en garde à plusieurs reprises sur le fait que cette question peut devenir bloquante à terme. J'ai rendez-vous le 9 juillet avec le président de la commission de la défense allemand, Wolfgang Hellmich, et je compte lui parler très clairement de ce sujet.

En ce qui concerne le système de combat aérien du futur, le SCAF, une lettre d'intention a été signée en juin 2018 avec l'Allemagne, puis avec l'Espagne et un accord-cadre a été signé la semaine dernière en marge du salon du Bourget. Le projet franco-allemand se concentre sur un aéronef de nouvelle génération, avec un leadership de Dassault, complété par un système de drones pour le combat collaboratif, sous leadership d'Airbus. La phase d'études doit s'étendre jusqu'en 2030 et l'organisation industrielle pour le développement et la production est loin d'être définie à ce stade.

Une coopération importante existe aussi sur la future capacité de patrouille maritime, une lettre d'intention ministérielle ayant été signée lors

du salon aéronautique de Berlin le 26 avril dernier, visant à lancer l'étude de concept d'ici à la fin 2019.

S'agissant enfin du drone MALE - moyenne altitude longue endurance -, domaine dans lequel notre dépendance aux drones américains REAPER est patente, la coopération franco-allemande est lancée, aux côtés de l'Espagne et de l'Italie, l'objectif étant de parvenir à un contrat global en 2019. La France dénonce depuis le début de ce projet un problème d'« obésité », en raison des spécifications allemandes. Avec deux moteurs et un poids de dix tonnes, ce drone sera trop lourd, trop cher et donc difficile à exporter. Nous avons besoin de ce drone au Mali et dans le massif des Adrar des Ifoghas, les Allemands, eux, souhaitent faire de la surveillance urbaine au-dessus de leur territoire. Ils veulent donc deux moteurs pour des raisons de sécurité, le drone ne pouvant pas s'écraser sur une ville. La France a demandé à revoir la copie. Mais enfin, le projet est sur les rails !

Enfin, d'autres projets communs sont également prévus en matière d'observation spatiale, d'hélicoptères d'attaque, ou encore de transport aérien tactique.

Il est indispensable d'avancer de concert sur l'ensemble de ces projets, même si cela s'annonce difficile, les industriels de défense préférant se mettre en situation de concurrence plutôt que de coopérer. Le choix est pourtant clair : c'est faire ensemble ou mourir. Les coûts de développement sont tels pour le futur avion de combat que si nous ne le construisons pas ensemble, nos futurs avions seront américains, voire chinois. L'ensemble des investissements à réaliser se monte à 25 milliards d'euros. Compte tenu de l'état de nos finances publiques, inutile de vous dire que nous ne sommes pas en mesure de financer seuls un tel projet.

Les exportations d'armements constituent la partie irritante de notre coopération. Les Allemands, pour des raisons politiques et de concurrence commerciale, et avec une bonne dose d'hypocrisie sachant ce que fait Reinmetal via sa filière sud-africaine, bloquent actuellement des ventes d'armement français. Ainsi, Thalès ne peut pas livrer des matériels aux Émirats à cause d'une seule pièce usinée en Allemagne présente sur ses radars ! Cette situation a conduit l'ambassadrice de France en Allemagne, Anne-Marie Descôtes, que nous avons reçue, à publier une tribune dans la presse allemande, laquelle a bien posé le débat.

Le traité d'Aix-la-Chapelle vise à faire sauter ce verrou. En matière de coopération capacitaire et industrielle, les parties s'engagent à intensifier « l'élaboration de programmes de défense communs et leur élargissement à des partenaires » - c'est l'article 4.3 - et à élaborer « une approche commune » en matière d'exportation d'armements pour ces projets.

Pour l'instant, les discussions sont en cours pour conclure de nouveaux « accords Debré-Schmidt », mais elles n'ont pour l'instant pas abouti. Le contexte politique outre-Rhin depuis 2018 est très sensible sur

cette question, ce qui explique notamment l'annonce de la suspension des exportations vers les pays participant directement au conflit au Yémen. Mais les difficultés créées pour les industriels français risquent de les pousser à fabriquer des armements « german free », c'est-à-dire sans composants allemands du tout. Nos industriels réfléchissent actuellement à cette solution. Cette éventualité devrait inciter à la conclusion d'un accord sur les exportations, dans un intérêt mutuel.

Le projet d'accord en cours de négociation comprendrait deux volets distincts : d'une part, les grands projets intergouvernementaux communs en franco-allemand, le char MGCS et le SCAF, sur lesquels des certitudes sont nécessaires pour avancer ; d'autre part, les projets où un partenaire est très minoritaire et ne devrait pas pouvoir s'opposer aux projets d'exportation du partenaire majoritaire. Un seuil devrait être fixé en deçà duquel un partenaire ne pourrait bloquer les exportations de l'autre.

Nous devons veiller à ce que cet accord préserve bien notre base industrielle et technologique de défense (BITD) en garantissant la liberté d'exporter des participants aux projets communs. En outre, cet accord devra être contraignant pour les gouvernements futurs, ce qui n'était pas le cas des accords Debré-Schmidt de 1972. J'inscrirai naturellement ce sujet à l'ordre du jour de ma prochaine rencontre avec nos amis allemands.

J'évoquerai maintenant l'aide au développement en faveur de l'Afrique. Ce volet de coopération est essentiel et doit être davantage développé. À cet égard, le traité ne contient pas de grande nouveauté.

Il faut en revanche rappeler l'avancée que constitue depuis juillet 2017 l'Alliance Sahel. En outre, une feuille de route franco-allemande sur le développement a été élaborée au début de l'année 2019. Il est absolument essentiel que l'Allemagne et la France montrent la voie en matière de coordination de ces politiques d'aide publique au développement. Il n'est plus acceptable de juxtaposer des interventions éparses, impossibles à évaluer ensuite de manière consolidée. Nous y serons attentifs dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation à l'automne.

Sur la clause de solidarité mutuelle, là encore, le traité décline l'existant. Il prévoit que les signataires entendent se garantir mutuellement « aide et assistance éventuelle en cas d'attaque armée de leurs territoires ». Rien de nouveau donc : il s'agit de la répétition des clauses dites « de défense mutuelle ou d'assistance mutuelle » de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord et de l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne.

Preuve supplémentaire que l'on reste bien dans le cadre actuel, le traité précise que les deux pays agissent conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Cela signifie notamment que l'engagement en opérations extérieures des forces allemandes reste subordonné à un vote du Bundestag. C'est ce qui explique les difficultés que nous rencontrons pour la coopération opérationnelle.

Enfin, la réforme proposée du Conseil de sécurité de l'ONU reprend la position traditionnelle française. Le texte défend la revendication allemande d'avoir un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. La France le soutient dans le cadre d'une réforme plus globale visant à améliorer la représentativité de cet organe. Il s'agirait d'offrir un siège permanent non seulement à l'Allemagne, mais aussi à de grands pays émergents : le Brésil, l'Inde et le Japon, ainsi qu'une représentation plus importante aux pays africains. Cette réforme est toutefois bloquée pour le moment.

En tout cas, il ne s'agit en aucun cas de céder à l'Union européenne ou à l'Allemagne le siège français de membre permanent au Conseil de sécurité. Les déclarations à cet égard de Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, du vice-chancelier SPD Olaf Scholz et du président du Bundestag, Wolfgang Schäuble, ont suscité quelques inquiétudes. Le texte du traité est, quant à lui, très clair.

En dehors de ces quelques points qui nous paraissent essentiels, le traité aborde les autres domaines traditionnels de la coopération franco-allemande, sans y introduire non plus d'innovation majeure.

Le traité évoque ainsi de manière bienvenue le « développement de l'apprentissage mutuel de la langue de l'autre ». La situation à cet égard est inquiétante. Si l'enseignement de l'Allemand reste stable en France depuis quinze ans, le français est en baisse constante depuis dix ans en Allemagne : alors que 16 % des élèves apprenaient le français en 2007, ils n'étaient plus que 14 % en 2017, et ce à tous les niveaux d'apprentissage.

Saluons aussi le lancement d'une plateforme numérique franco-allemande, destinée en particulier aux jeunes et adaptée aux nouveaux modes de consommation des médias, pour laquelle France Médias Monde, associé à la Deutsche Welle, d'une part, et à Arte, d'autre part, a manifesté son intérêt.

Concernant ensuite la politique économique, le traité se limite à rappeler de grands objectifs. Il évoque ainsi la nécessité d'un approfondissement de l'Union économique et monétaire, d'une base industrielle forte et d'une convergence économique, fiscale et sociale. Il reste toutefois difficile sur ces sujets de passer aux actes. Les déclarations de principe du traité contrastent ici avec le peu d'enthousiasme manifesté par l'Allemagne face aux propositions françaises pour renforcer la politique budgétaire de l'Union européenne. L'Allemagne reste focalisée sur un « schwarze null », peu compatible avec des avancées dans ce domaine.

Enfin, s'agissant de la coopération transfrontalière, le traité prévoit la création d'un nouveau comité de coopération composé des principales collectivités territoriales et autres parties. Il évoque également d'éventuelles dérogations à la législation permettant aux collectivités territoriales de surmonter des obstacles à la coopération transfrontalière. Toutefois, seule

une modification de l'article 72 de la Constitution permettrait de donner un véritable contenu à ces dispositions. Autant dire que nous n'y sommes pas encore !

Pour conclure, j'exprimerai un regret. La méthode d'élaboration du traité aurait dû être plus transparente et participative : le Gouvernement français a manqué une occasion de s'appuyer sur le peuple et sur ses représentants. Nous avons été tenus à l'écart de la préparation de ce traité. En octobre, nous avons rencontré les députés allemands, qui étaient consultés sur le texte par leur gouvernement. À la suite de cette rencontre, le Sénat a demandé à l'Élysée à participer à sa préparation, mais nous n'avons pas été entendus. Il ne faut pas s'étonner dès lors des fantasmes qu'a suscités le texte du traité ou des fake news sur l'Alsace Lorraine !

En tant que président de notre commission, je regrette que le Sénat ne soit pas associé à l'Assemblée parlementaire franco-allemande, prétendument en raison des compétences limitées du Bundesrat dans le domaine de la défense et des affaires étrangères : cela méconnaît les compétences constitutionnelles du Sénat. Je me réjouis que la coopération tripartite entre l'Assemblée nationale et le Sénat, d'une part, et le Bundestag d'autre part, reste très soutenue en matière de défense, avec des réunions conjointes très régulières entre nos commissions chargées de la défense.

Que faut-il retenir de ce traité ? J'ai souligné pour la commission les aspects les plus porteurs, notamment dans les domaines de la défense et de la sécurité. Pour le reste, ce traité est un geste, un symbole, mais c'est déjà beaucoup, compte tenu des déclarations récentes assez hostiles contre le président Macron accusé de vouloir faire exploser la coopération franco-allemande -, en raison très certainement de l'extrême tension que provoquent les désignations aux quatre postes à la tête de l'Union européenne. En votant ce traité, nous enverrons un signe positif à nos amis allemands.

Ce traité ne suffira cependant ni à relancer le projet européen ni à donner du corps au projet d'armée européenne, qui paraît lointain et suscite une franche hostilité de nombre de nos partenaires ; ni peut-être même d'une véritable défense européenne. La vision allemande de la sécurité reste en fait très éloignée de la nôtre. Qui, en Europe, est capable de projeter son armée au-delà de ses frontières pour assurer sa sécurité ? La France et le Royaume-Uni, qui, malheureusement, quitte l'Union européenne - M. Cadic est dubitatif... -. Vous savez toutefois combien nous travaillons à garder les Britanniques arrimés à la défense de l'Europe, comme en témoigne notre réunion de la semaine dernière avec des membres du Parlement britannique.

Notre diagnostic sur ce traité est donc contrasté. Il faut soutenir certaines initiatives, notamment en matière de défense. Pour le reste, ce traité, je le répète, est symbolique, à un moment où la relation entre la France et l'Allemagne est perfectible. Il faut y voir un signe important, selon la

technique du verre à moitié vide ou à moitié plein, tout en demeurant lucide : ce texte ne révolutionnera pas la coopération franco-allemande.

En tous les cas, je vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes. Nous en discuterons en séance publique le 3 juillet prochain.

M. Jean-Marie Bockel. – Je suis très ennuyé, monsieur le président : j'ai trouvé votre exposé excellent, et c'est la raison pour laquelle je ne l'aime pas ! Il perturbe mon rêve de coopération. Cela étant, vous avez porté une appréciation à la fois réaliste et objective sur ce traité.

Les relations franco-allemandes connaissent des hauts et des bas depuis le traité de l'Élysée. Elles sont très compliquées dans le domaine de la défense, en particulier sur le plan opérationnel, pour des raisons de fond liées à la fois à nos sociétés et à la situation politique en Allemagne. Pour faire perdurer le rêve, continuons à être unitaires pour deux !

En matière d'armements, mais aussi dans le secteur spatial, je pense que nous avons intérêt à y aller à fond, comme nous l'avons fait dans le passé, par exemple pour l'A400M. Au moins, on l'a aujourd'hui, malgré les problèmes qui ont pu surgir et les défauts qu'il a présentés. Une fois qu'on a quelque chose, on peut l'améliorer.

Nos amis allemands ayant la culture du rapport de forces, dans le domaine industriel comme dans le domaine politique, nous devons jouer à fond avec d'autres Européens sur des programmes communs. De ce point de vue, il faut que le Président de la République acquière davantage l'habitude de jouer en équipe. Il n'en sera que plus fort. S'il avait associé le Parlement à ce traité, comme les Allemands l'ont fait, nous serions plus solides aujourd'hui.

Lorsque j'étais secrétaire d'État à la défense, je m'étais engagé en faveur de la brigade franco-allemande. Ai-je eu raison de contribuer à son sauvetage ? Cette brigade n'est certes pas tout à fait ce qu'on voudrait qu'elle soit, mais le fait qu'elle existe encore nous permettra un jour de la déployer, y compris sur le plan opérationnel. Il y a des moments où la foi sauve !

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La menace terroriste étant toujours présente en Europe, nous devons nous doter d'outils et de moyens de plus en plus efficaces. Le traité évoque-t-il la lutte contre le terrorisme ? Fait-il évoluer les moyens mis à notre disposition ?

M. Michel Boutant. – Je suis, comme un certain nombre d'entre vous, un enfant du traité de l'Élysée. Aujourd'hui, l'enseignement de l'allemand en France souffre beaucoup et disparaît dans bon nombre de collèges. C'est un véritable sujet d'inquiétude pour moi, qui ai été professeur d'allemand.

Vous dites, monsieur le président, que ce traité n'apporte rien de nouveau. En fait, il complète le traité du 22 janvier 1963. Il ne faut donc pas s'attendre à y trouver de grandes nouveautés. Le traité de 1963 ayant été un progrès sur le chemin de la paix après la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous restons aujourd'hui peut-être un peu sur notre faim. Il rassemble principalement de bonnes intentions, mais il soulève également de très nombreuses questions, notamment celles de la coopération militaire et des exportations d'armes.

Comme vous, je regrette que le Sénat ne soit pas plus impliqué dans le travail interparlementaire entre la France et l'Allemagne, celui-ci étant réservé à l'Assemblée nationale et au Bundesrat. Or le préambule du traité reconnaît le rôle de la coopération décentralisée des communes, des départements, des régions, des Länder, du Sénat et du Bundesrat, ce rôle étant qualifié de « fondamental », celui de l'Assemblée nationale et du Bundestag étant lui considéré comme « essentiel ». La sémantique a son importance ! On peut réfléchir longtemps à ces questions : l'essentiel est-il fondamental ? Le fondamental est-il essentiel ?

Ce traité est un rassemblement de bonnes intentions. Il en comprend de nouvelles, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, de la lutte contre le terrorisme, de la sécurité. Il contient des avancées d'ordre général, mais on n'entre pas dans le détail dans un traité.

Enfin, j'ose espérer que le Parlement français et le Bundestag seront régulièrement informés de l'évolution de la vie de ce traité.

Notre groupe votera pour l'adoption du traité d'Aix-la-Chapelle.

M. Pascal Allizard. - Je voterai ce traité par raison, par devoir - ne pas le faire serait envoyer un signal désastreux -, mais je trouve que la période actuelle est assez déplorable. Je regrette aussi la façon dont ce texte nous est arrivé. Il méritait mieux que cela.

M. Joël Guerriau. - On peut se dire en commission des choses que nous ne dirions pas dans l'hémicycle : le fait est qu'il n'est pas très enthousiasmant de voter ce traité, compte tenu du contexte. D'une part, l'environnement international est loin d'être très confortable, eu égard à la pression que nous subissons de la part de grandes puissances. D'autre part, il ne faut pas sous-estimer les résultats des élections européennes en France. Qui nous représente aujourd'hui ? Il est arrivé, je l'ai vu, que le Parlement intervienne dans un sens et qu'un représentant européen du Rassemblement national s'exprime en sens contraire, créant ainsi une confusion sur la position française. Il ne faut pas négliger les incidences de ce genre de situations.

Le texte en lui-même n'a rien de choquant ; au contraire, il est rassurant et complète l'existant. Il est clair que nous n'avons pas été suffisamment impliqués dans l'élaboration du traité, mais, sur le fond, nous

n'avons pas le choix. Les Indépendants voteront ce traité pour ne pas affaiblir le Gouvernement.

M. Ladislas Poniatoski. - J'évoquerai la seule question des exportations d'armements. Je suis ravi, monsieur le président, que vous y ayez consacré un chapitre important dans votre rapport et que vous vous soyez montré très ferme sur le comportement de l'Allemagne lors du débat préalable au conseil européen hier. C'est grave d'interdire purement et simplement des exportations, même quand il s'agit non pas d'armes létales - des canons, des chars, des missiles -, mais de radars - je pense bien sûr aux exportations de Thalès. Le comportement des Allemands est inadmissible, et il faut qu'ils le sachent. Il faut savoir que d'autres contrats pourraient être remis en cause.

En outre, le risque est que nous prenions du retard en matière technologique, comme cela est arrivé dans le secteur nucléaire. La France a construit son dernier réacteur nucléaire en 1969 et n'a plus rien fait ensuite. Résultat : quarante-cinq ans plus tard, lorsque nous nous sommes lancés dans l'EPR de Flamanville, la situation était dramatique : nous n'avions plus ni ingénieurs ni techniciens. Si nous n'y prêtons pas garde, la même chose risque de se produire dans le domaine militaire. Aujourd'hui, on vend des frégates et des sous-marins à la carte, adaptés aux besoins et aux demandes. Autrement dit, nos ingénieurs continuent de chercher, de travailler, ils sont toujours là. Les exportations sont donc très importantes, pour des raisons technologiques, et non pas uniquement financières.

M. Olivier Cadic. - Monsieur le président, en réponse à votre boutade, j'aimerais que l'on traite le Brexit sans affect et que l'on observe la situation telle qu'elle est : aujourd'hui, le Royaume-Uni est toujours membre de l'Union européenne. À bon entendeur, salut !

Cela étant, je vais soutenir le traité qui nous est soumis. Je rappelle que, avec le texte, le Gouvernement a présenté quinze projets prioritaires pour rapprocher la France et l'Allemagne. Ce serait bien qu'on nous les présente concrètement.

Sur les accords 50/50, je suis très dubitatif. D'expérience, je sais qu'ils ne marchent jamais. Vous avez dit, monsieur le président : « Ou on fait ensemble, ou on meurt ». Je me suis alors souvenu de mon expérience chez Dassault aviations au début des années quatre-vingt. On devait faire un avion de combat européen avec les Britanniques, les Allemands, les Espagnols et les Italiens, mais on n'a jamais pu se mettre d'accord sur l'objectif. Les Britanniques voulaient un avion air-air ; nous, nous voulions un avion polyvalent. Au final, la France a fait son avion seule, avec Dassault. Nous avions déjà à l'époque un problème de budget, mais il fallait bien répondre à la demande de l'armée. Nous avons développé les commandes de vol du tout premier Rafale en deux semaines, sans droit à l'erreur. La maquette du Rafale a été faite en dix-huit mois, soit avec neuf mois d'avance

sur le calendrier. À l'inverse, l'Eurofighter, l'avion à quatre pays, n'avait toujours pas atteint en 2015 l'étape du cahier des charges ! Et aujourd'hui, l'Allemagne bloque la vente d'Eurofighters à l'Arabie saoudite.

Ce qui compte, c'est de se mettre d'accord au départ sur l'objectif avant de discuter des moyens.

M. Robert del Picchia. - Lorsque Konrad Adenauer et le général de Gaulle ont réfléchi aux modalités d'une réconciliation franco-allemande, ils ont décidé de faire un échange entre jeunes de chacun des deux pays. J'ai fait partie du premier groupe. On m'avait choisi parce que ma mère était gaulliste et que mon père avait participé au débarquement en Normandie et à l'ouverture des camps de concentration avec les Américains. Je suis ensuite devenu un ami de l'Allemagne. J'entretiens ainsi une amitié avec l'ancien président du Bundestag, Norbert Lammert, que j'estime beaucoup.

En tout cas, il faut voter ce traité, qui est plus qu'un symbole. Si nous n'avions rien fait, le traité de 1963 aurait totalement disparu. Même si nous rencontrons des difficultés, nous connaissons de grands succès, comme Airbus.

Je déplore bien sûr la manière dont nous sommes arrivés à ce traité, mais je vais évidemment le voter. Je vous invite à faire de même et ainsi à rendre service à la France.

M. François Patriat. - Les Allemands auront toujours un côté donneurs de leçons, d'abord parce que les faits sont là. Peut-être devrions-nous les écouter dans certains domaines ?

J'entends les réserves de chacun d'entre vous, les réactions mitigées. Pour ma part, je pense qu'il ne faut pas barguigner. Il faut soutenir ce traité sans réserves et envoyer des signes tangibles, à un moment où les relations franco-allemandes ne sont pas au beau fixe. Notre rôle, au Sénat, est de les améliorer. Nous devons renouer le dialogue, en faisant preuve de fermeté sur certains sujets essentiels.

Nous voterons ce traité avec détermination et enthousiasme.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je soutiendrai bien évidemment ce traité.

Je suis moi aussi une enfant du traité de l'Élysée, j'ai étudié l'allemand en première langue au collège, je suis germanophile. Ayant vécu en Europe de l'Est, j'ai beaucoup apprécié ce qu'a fait l'Allemagne pour la libération des pays de l'Est.

Pour autant, je regrette l'évolution actuelle. À l'assemblée parlementaire de l'OTAN, les Français et les Allemands ont longtemps décidé quasiment de tout, organisé des réunions conjointes très régulièrement, mais ce n'est plus le cas. À la dernière assemblée

parlementaire, la réunion a eu lieu entre l'Allemagne et les États-Unis. Nous n'y étions pas. Nous devrions peut-être nous montrer moins arrogants...

Nous devrions également agir au sein des fondations politiques, comme la fondation Konrad-Adenauer pour la CDU ou la fondation Friedrich-Ebert pour la gauche, où nous ne sommes pas assez présents. Nous pourrions pourtant y faire passer certains messages très forts. Cela étant, il est très clair que les positions du leader de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, AKK, ne sont pas favorables à la France.

En matière de terrorisme, il faut souligner que nous avons des histoires différentes. L'Allemagne est surtout préoccupée par le terrorisme néo-nazi. Pendant très longtemps, l'islamisme a été pour elle un problème méditerranéen et franco-français.

Enfin, l'Allemagne sort du nucléaire civil. Or le SCAF est destiné à porter des missiles nucléaires. À cet égard, j'ai peur d'un retournement de l'opinion civile allemande contre ce type de projet, car elle est très anti-nucléaire.

Mme Christine Prunaud. - Nous avons déjà fait part de notre position en séance hier, laquelle est claire : nous allons voter contre ce traité.

Je tiens néanmoins à dire que j'ai beaucoup apprécié certains points du rapport et la manière dont les choses y sont présentées, car elle rendra les choses plus facilement compréhensibles par les non-parlementaires.

Je soutiens la position de l'Allemagne et son refus de vendre à l'Arabie saoudite des armes fabriquées en Allemagne, tout comme d'ailleurs celui du Royaume-Uni de vendre des armes utilisées au Yémen.

Ce n'est pas une décision facile, mais nous voterons contre ce traité.

M. Christian Cambon, président. - On voit bien le lien affectif que nous sommes nombreux à entretenir avec l'Allemagne. Pour ma part, de l'âge de onze à vingt ans, j'ai passé tous mes mois de juillet près de Stuttgart, à me confronter au dialecte souabe et à l'accent particulier de cette région. J'en garde des souvenirs merveilleux et une fascination pour l'Allemagne. Chaque fois que nous avons exercé des responsabilités ensuite, nous avons tous projeté notre attachement à l'Allemagne. Ainsi, lorsque je suis devenu maire, j'ai immédiatement instauré un jumelage entre ma commune et une ville bavaroise. Le lien entre les opinions publiques des deux pays me paraît important. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous déplorons qu'elles n'aient pas été associées à ce traité.

Toutes les générations de l'après-guerre ayant assisté à la réconciliation éprouvent cet attachement. Les images, les gestes forts perdurent dans les esprits : De Gaulle et Adenauer, Mitterrand et Kohl.

Aujourd'hui, nous sommes déçus et inquiets, compte tenu des difficultés qui s'amoncellent, notamment dans le cadre de notre relation industrielle.

Monsieur Bockel, il y a une différence très importante entre nos deux pays. Quand l'Assemblée nationale et le Sénat français s'expriment d'une seule voix, les parlementaires allemands parlent chacun au nom de leur länders.

Je rencontre prochainement Wolfgang Hellmich, je lui dirai clairement les choses. Il ne peut pas y avoir constamment un décalage entre les déclarations du Président de la République et de la Chancelière et celles des députés. Ces derniers ont un pouvoir très important. Une haute personnalité allemande m'a ainsi raconté que des décisions d'acquisition de matériel sont prises par le Parlement allemand sans l'avis du chef d'État-Major des armées ! Imaginez ce qui se passerait si nous décidions d'acheter tel modèle de char ou d'hélicoptère sans prévenir le général Lecointre et le général Lavigne...

Madame Goy-Chavent, l'article 6 du traité prévoit un renforcement de la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. C'est une pétition de principe, elle est importante, mais il va falloir que le Parlement veille à ce que les gouvernements successifs mettent en œuvre des mesures dans ce domaine.

Monsieur Boutant, je n'ai peut-être pas été assez précis sur l'enseignement de l'allemand. Il y a eu un léger mieux cette année, mais nous sommes loin des 18,5 % d'élèves apprenant l'allemand dans le second degré qu'on a connu en 2000.

En tant que maires, nous avons souvent eu à nous battre contre les autorités académiques pour conserver des professeurs d'allemand. La conséquence des diminutions de postes, c'est que, désormais, lors des échanges, les jeunes français et allemands parlent anglais entre eux ! C'est terrible...

Je suis tout à fait d'accord concernant l'application de l'article 28. Un suivi pas à pas est nécessaire. À cet égard, je proposerai d'intensifier nos relations avec nos amis allemands. On ne les voit pas assez, alors que nous rencontrons fréquemment nos amis britanniques, ce qui a beaucoup aidé à la compréhension de la problématique du Brexit.

M. Allizard votera ce traité par raison, comme M. Guerriau. C'est vrai qu'on aimerait y mettre un peu plus de cœur et d'espérance.

Je m'arrêterai un instant sur ce qu'a dit Ladislas Poniatsowski sur les exportations d'armes. Je n'accepte pas les leçons de conduite de nos amis allemands alors que, par ailleurs, on le sait de façon précise, Rheinmetall exporte des containers entiers d'armes, qui partent soit de l'aéroport de Cagliari en Sardaigne, soit d'Afrique du Sud. Il faut donc créer un rapport de

forces et faire preuve de transparence. Nous ne sommes pas idiots, nous savons ce qu'il se passe.

Ladislav Poniatski a évoqué le risque de dégradation de la compétence technologique. Pour ma part, je suis sorti rassuré du salon du Bourget sur la compétence des industries françaises, mais, et il faut avoir le courage de le dire, ce sont nos exportations qui nous permettent de maintenir ce niveau, et non les commandes de nos armées. De même, la commission a été impressionnée par sa visite à Cherbourg du chantier de construction de sous-marins nucléaires d'attaque. Nous allons exporter notre savoir-faire dans ce domaine en Australie, ce pays n'ayant pas les compétences pour faire ce que nous savons faire excellemment.

Monsieur Cadic, parmi les quinze projets prioritaires, il y a la création d'une plateforme numérique franco-allemande, de quatre instituts culturels franco-allemands à Rio, Palerme, Erbil et Bichkek. La liste des projets figurera dans le rapport écrit. Nous suivrons la mise en œuvre de ces projets.

Vous avez évoqué le Rafale. C'est vrai que c'est compliqué de travailler ensemble, surtout lorsque les règles ne sont pas posées dès le départ. Un équilibre est nécessaire. La ministre des armées Mme Florence Parly est favorable à cet équilibre, tout comme son homologue Mme Ursula von der Leyen, mais les industriels parlent un autre langage.

Robert del Picchia a manifesté son attachement à l'Allemagne. Nous partageons évidemment ses convictions.

Je suis de l'avis du président Patriat, il faut faire preuve de volontarisme et de bonne humeur si l'on veut que ce traité porte ses fruits. Il faut que la coopération franco-allemande retrouve sa force et son intensité au moment du Brexit.

Je partage le point de vue de Mme Garriaud-Maylam sur ce qu'il se passe à l'assemblée parlementaire de l'OTAN. Nous sommes sidérés par le fait que les États-Unis dominent le jeu : le lien qui existait précédemment entre la France et l'Allemagne semble en effet avoir disparu.

Je retiens le rôle que pourraient jouer les fondations. Nous y gagnerions en effet à les rencontrer, car elles font un travail extraordinaire.

Enfin, sachant que le SCAF portera l'arme nucléaire française, il est évidemment hors de question que les Allemands nous empêchent de le fabriquer pour ce motif...

On connaît bien les réserves de Christine Prunaud. J'ai trouvé son propos tout à fait positif et constructif.

Vous avez les uns et les autres bien résumé le sentiment qui est le nôtre. Nous éprouvons une certaine nostalgie de la belle entente franco-allemande que nous avons connue et qui a sauvé les générations d'après-

guerre et nous sommes déçus par le peu d'attrait que suscite cette coopération aujourd'hui. Enfin, nous avons des craintes s'agissant des milieux industriels allemands, qui pèsent de tout leur poids pour s'attirer la meilleure part de la coopération alors qu'une relation équilibrée est nécessaire.

Cela étant, je vous propose d'adopter ce traité et ainsi de dire aux Allemands : on y croit encore !

Le projet de loi est adopté sans modification.

M. Christian Cambon, président. - J'observe que ce texte est adopté à une très large majorité, seuls M. Laurent, Mme Prunaud et M. Ravier votant contre.

**ANNEXE 1 -
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME ANNE-MARIE
DESCÔTES, AMBASSADRICE DE FRANCE EN ALLEMAGNE
SUR LA RELATION FRANCO-ALLEMANDE**

M. Christian Cambon, président. - Le 22 janvier 2019, jour anniversaire du traité de l'Élysée, le Président de la République française et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne ont signé un nouveau traité de coopération franco-allemand dans la salle du couronnement de l'hôtel de ville d'Aix-la-Chapelle. Le Sénat devrait être appelé à autoriser la ratification de ce texte d'ici l'été.

C'est évidemment un très beau symbole que de s'appuyer sur le traité de l'Élysée, socle de la réconciliation historique entre la France et l'Allemagne, pour viser une nouvelle convergence - dont l'Europe a bien besoin - entre nos deux pays. Le nouveau traité a pour but de renforcer nos liens dans les domaines de la politique économique, de la politique étrangère et de sécurité, de l'éducation, de la culture, de la recherche, de la technologie, du climat et de l'environnement, ainsi qu'en matière de coopération entre les régions frontalières et entre les sociétés civiles.

Il vient surtout consacrer nombre d'actions déjà engagées. Son texte met le couple franco-allemand au centre des enjeux stratégiques en Europe et favorise une approche stratégique commune aux deux pays. Il est cohérent avec la volonté d'émergence d'une autonomie stratégique européenne, portée par la France et acceptée par l'Allemagne. La clause de solidarité mutuelle, avant tout symbolique et politique, réaffirme notre interdépendance. La réforme du Conseil de sécurité de l'ONU proposée par le traité reprend la position traditionnelle française.

Pourtant, au-delà des paroles et des symboles, il y a les actes, et nous avons plusieurs inquiétudes, dont vous vous êtes fait l'écho dans une récente tribune publiée dans la presse allemande, ce qui a été très apprécié.

Les Allemands ont annoncé une réduction de leur effort de défense, ce qui peut mettre notre coopération à mal. Et la coopération capacitaire franco-allemande, autour du système de combat aérien du futur (SCAF), le futur avion de combat, et du *Main Ground Combat System* (MGCS), le futur char de combat, pose deux problèmes sérieux.

D'abord, celui des exportations. Le traité d'Aix-la-Chapelle, en son article 4, alinéa 3, parle de confiance mutuelle et d'approche commune en matière d'exportation d'armements. Nous avons les accords Debré-Schmidt, mais les discussions sont aujourd'hui au point mort sur le sujet, ce qui est très inquiétant. Chacun connaît les positions du SPD. J'ai fait part de mon inquiétude au Président de la République. Vous avez exprimé publiquement les vôtres.

Puis, celui de l'équilibre du partage industriel. Je m'interroge en particulier sur la gouvernance du MGCS. Alors que l'accord initial prévoyait une gouvernance paritaire, les Allemands poussent *Rheinmetall*. Quelle sera la place de Nexter - voire de Thalès en deuxième cercle ?

Enfin, les déclarations récentes de la nouvelle présidente de la CDU sur le siège du Parlement européen à Strasbourg et le siège européen au Conseil de sécurité des Nations Unies sont évidemment très inquiétantes, et ont soulevé de nombreuses protestations. Cette proposition est directement contraire aux intérêts français et européens. L'Europe, qui a aujourd'hui cinq membres au Conseil de sécurité, n'a aucun intérêt à n'en avoir plus qu'un ! La position de la France au Conseil est fragilisée par ces déclarations incompréhensibles.

Plus globalement, on a le sentiment que les planètes, un temps alignées entre la France et l'Allemagne, se désalignent. La grande coalition, la Groko, doit faire le point à mi-parcours, à l'automne prochain : doit-on s'inquiéter de cette échéance ? Ne s'agit-il que de postures pré-électorales ou de vraies évolutions des positions ?

La France et l'Allemagne ont une lourde responsabilité pour relancer l'Europe, mise à mal par ses divisions internes, comme le Brexit, et par le choc des politiques de puissance, en particulier de la Chine, des États-Unis, ou de la Russie. L'Europe est en quelque sorte le dernier bastion du multilatéralisme et, dans notre vision, la France et l'Allemagne sont sa courroie d'entraînement. Cette vision est-elle toujours partagée outre-Rhin ?

Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne.

- Merci de votre invitation, dans le contexte de la préparation de la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle. Je vous félicite pour l'adoption de la déclaration interparlementaire du 19 mars dernier, qui consolide votre relation, déjà riche, avec le Bundesrat. L'intensification des contacts entre parlementaires aidera à une meilleure compréhension des positions mutuelles - tout comme le développement de l'apprentissage de nos langues respectives, ou le renforcement du rôle des collectivités territoriales, notamment dans les zones transfrontalières. La coopération entre les administrations de vos deux institutions sera aussi développée, ce qui est une bonne idée, très bien reçue du côté allemand.

Cette audition intervient à un moment critique, puisque le Conseil européen se réunit aujourd'hui pour parler du Brexit qui, après deux ans et demi de travaux, devrait avoir une portée considérable, même si Berlin et Paris essaient d'en apprécier, et d'en limiter, les conséquences. Dans ce contexte, la relation franco-allemande revêt une importance particulière, comme le symbolise le traité d'Aix-la-Chapelle. Certains accusent ce texte de manquer d'ambition. Cette critique ne me paraît pas fondée, et le traité a été accueilli favorablement en Allemagne, où seules la gauche radicale et l'AFD l'ont dénoncé. Certaines interprétations fallacieuses qui en ont circulé en

France ont été entendues en Allemagne. Nous avons pu rétablir la vérité sur le siège permanent de la France au Conseil de sécurité, sur lequel le traité est très clair - notre position, depuis des années, est de réclamer un siège permanent pour l'Allemagne. Après le traité de réconciliation qu'était le traité de l'Élysée, ce texte est, comme l'a souligné le Président de la République à Aix-la-Chapelle, un traité de convergence. Comme on avance plus loin, et sur des sujets plus complexes, des divergences apparaissent, qui réclament une coopération plus étroite pour éviter les malentendus et anticiper les difficultés. À l'ambassade, nous suivons de très près les évolutions et nous préparons la mise en oeuvre du traité, notamment grâce à la présence de diplomates d'échange au ministère allemand des affaires étrangères, et au fait qu'une collaboratrice de l'Ambassade participe aux réunions allemandes sur l'Union européenne - tout comme un diplomate allemand suit ces questions en France. Et, comme en Allemagne chaque ministre est pleinement responsable de son portefeuille, à un point qui peut nuire à la coordination interministérielle, nous nous efforçons de clarifier pour Paris la sensibilité du Gouvernement allemand, et pour les Allemands les perceptions françaises. Je suis pour ma part beaucoup sur le terrain. Nous avons la chance d'avoir encore des consuls généraux, qui sont aux avant-postes pour les collectivités territoriales des zones transfrontalières, celles-ci attendant avec impatience la mise en oeuvre du traité.

Parmi les dossiers principaux figurent les projets communs au sein de l'Union européenne, notamment en matière de politique industrielle et sur le droit de la concurrence, qu'il faut adapter à la mondialisation. Le traité prévoit que la France et l'Allemagne se coordonnent davantage en amont des négociations à Bruxelles et dans la transposition des directives. Aux Nations Unies, la présidence allemande du Conseil de sécurité vient de commencer, en parfaite coordination avec la présidence française, grâce à un important travail de préparation de ces présidences jumelées. Les entreprises attendent avec impatience la mise en place du comité de coopération transfrontalière prévu par le traité, comme je le vois lors de mes rencontres avec les chambres des métiers. Elles souhaitent une meilleure fluidité, non seulement par de nouvelles voies de communication, mais aussi par l'application des réglementations. En ce qui concerne la société civile, outre les questions d'apprentissage de la langue, la création d'un fonds citoyen élargira les possibilités d'échanges. Pour accompagner ce travail, la création de l'assemblée parlementaire franco-allemande est bienvenue, tout comme le renforcement des relations entre le Sénat et le Bundesrat.

Les questions de sécurité et de défense sont au coeur de notre relation. Depuis un an et demi, c'est sur ces sujets que nous avons le plus avancé. Dans le cadre européen, nous avons mis en place la CSP et le fonds européen de défense. Et de grands projets sont entrés dans leur phase opérationnelle, comme je l'ai vu récemment chez Thalès et MTU en Bavière. Les décisions annoncées par le vice-chancelier Olaf Scholz font apparaître une augmentation des crédits de défense moindre que ce qui avait été

envisagé. La Chancelière promet qu'en 2024 ils atteindront 1,5 % du PIB, mais l'OTAN et les Américains rappellent que l'objectif est à 2 %. Mon homologue américain m'a d'ailleurs annoncé des pressions plus vigoureuses, car cette position est partagée par toutes les forces politiques aux États-Unis. Mais les sommes en jeu sont considérables...

La Bundeswehr doit donc décider comment dépenser cet argent, et dans quel délai, après des années d'économies dont il faut apprendre à sortir en se projetant vers l'avenir. Mme Von der Leyen est en difficulté pour avoir eu recours à des cabinets de conseil, mais c'était peut-être la seule manière de dépasser les freins et les lenteurs propres à une administration conservatrice et habituée à la parcimonie.

Les questions de défense et d'armement sont évidemment instrumentalisées à des fins de politique intérieure, et nous en pâtissons. En un an d'existence, ce Gouvernement a connu des difficultés. On pouvait s'attendre à ce qu'elles viennent du SPD, qui avait perdu beaucoup de voix en 2017 et semblait devoir tirer vers la gauche la partie du contrat de coalition qui l'intéressait, dans la perspective des élections prévues à l'automne en Hesse. En réalité, le SPD a été discret et loyal, et c'est de la CSU que sont arrivées les tensions, car des élections ont eu lieu en octobre en Bavière, et la CSU voulait y conserver la majorité. En juin et septembre, deux crises ont failli faire exploser la coalition. Finalement, tout est rentré dans l'ordre, moyennant un changement de présidence à la CDU et le choix de Manfred Weber comme *Spitzenkandidat* pour les élections européennes. La Bavière se concentre dorénavant sur les élections européennes, avec un discours très pro-européen. Et le SPD se profile en fonction des élections européennes, puis des élections d'automne dans les *Länder* de l'Est. Aussi se concentre-t-il sur des actions sociales, portées par le ministre du Budget, qui sont bien accueillies par l'opinion et par son électorat. Les questions d'armement sont les premières victimes de ces évolutions. On aurait pu espérer que le vice-chancelier Scholz impulse une mise en oeuvre dynamique de la partie européenne du contrat de coalition, mais une certaine prudence a prévalu. La demande d'un moratoire de six mois sur les règles de contrôle des exportations d'armement montre bien l'importance des échéances électorales. Cela n'empêche pas, en coulisses, un travail intense pour trouver des accords avec le Gouvernement, mais la situation est délicate pour la Chancelière.

M. Christian Cambon, présidente. - Comment votre tribune a-t-elle été accueillie ?

Mme Anne-Marie Descôtes. - Voilà des mois que des industriels ont attiré mon attention sur la question des exportations d'armements. J'ai donc rencontré plusieurs parlementaires, pour faire passer des messages. À la fin de l'été, nous avons senti qu'il fallait accroître la pression. J'ai donc revu mes interlocuteurs, et certains m'ont suggéré de faire un exposé complet de nos arguments. En octobre, la *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* m'a proposé de

publier un article dans son bulletin, qui touche environ 3 000 personnes, surtout dans les milieux du pouvoir. L'actualité autour de l'affaire Khashoggi a donné à la question un tour nouveau, la Chancellerie ayant pris une décision inattendue. Ce n'était pas le moment de mettre de l'huile sur le feu. J'ai donc vu avec le ministre et l'Élysée à quel moment cette tribune pouvait être le plus utile. La publication a eu lieu deux jours avant la participation du ministre au Conseil des ministres allemand. La tribune a été très lue et largement appréciée, malgré son caractère inhabituel. Le but n'était pas de critiquer mais d'exposer la problématique dans son ensemble.

M. Joël Guerriau. - Votre texte dénonce à juste titre les dangers du *German-Free*, et souligne que l'Europe de la défense pouvait être la victime collatérale d'échéances électorales. Est-il bon de tenir ce débat à la veille des élections européennes ? Les négociations ont-elles une vraie chance d'aboutir ? S'il aborde des sujets classiques, le projet laisse de côté des questions essentielles : les combats ne portent plus sur le contrôle des territoires, mais celui d'Internet et des données.

M. Michel Boutant. - Depuis quelques semaines, la jeunesse allemande fait, comme en Belgique ou en Suède, la grève des cours tous les vendredis, pour défiler massivement. Elle reproche aux générations antérieures de lui léguer un monde invivable. Quelle est la position du Gouvernement sur ce mouvement ? L'enseignement des langues a connu un vrai engouement après le traité de l'Élysée. Cet enthousiasme est retombé, en France comme en Allemagne. Qu'en dites-vous ?

M. Christian Cambon, président. - Les jumelages permettent d'organiser des séjours croisés, mais les enfants parlent anglais entre eux...

M. Olivier Cigolotti. - Le traité réaffirme un besoin d'union, européenne et franco-allemande. En matière de défense, il prévoit la création d'unités communes d'intervention pour des opérations de stabilisation dans des pays tiers, ce qui nous renvoie aux problématiques de la brigade franco-allemande et aux divergences constitutionnelles sur l'engagement des forces. Cela ne risque-t-il pas de faire apparaître le traité comme un recueil de vœux pieux ?

Mme Hélène Conway-Mouret. - En matière de défense, la France et l'Allemagne ont besoin l'un de l'autre : l'Allemagne, pour une mise à niveau de ses compétences et la France, pour l'apport financier de l'Allemagne. Est-ce un partenariat de circonstance ? Décelez-vous en Allemagne le même engouement que dans nos médias ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Bravo pour votre engagement et votre travail. La semaine dernière, j'ai senti chez nos interlocuteurs de la fondation Konrad Adenauer une certaine raideur. Je me suis rendu au lycée français : la dégradation de ses locaux m'a frappée, alors que ce devrait être un fleuron de notre enseignement à l'étranger ! Pouvez-vous faire le point sur les écoles françaises en Allemagne ?

M. Pascal Allizard. - Le groupe *Rheinmetall* lance en Grande-Bretagne une coentreprise avec *BAE Systems* pour concevoir et construire des véhicules militaires. N'est-ce pas paradoxal, vu nos propres projets avec les Allemands ? Le même *Rheinmetall* veut prendre le contrôle de la société franco-allemande KNDS. Cette opération est-elle hostile ? A-t-elle des chances d'aboutir ? Aurait-elle des conséquences sur le programme Scorpion ? Ces grandes manoeuvres industrielles n'annoncent-elles pas des difficultés pour le projet franco-allemand de char de combat ? La mise en place d'une approche commune en matière d'exportation d'armements est-elle réaliste ? Le char de combat ne sera-t-il pas difficile à exporter s'il existe des désaccords à propos des pays auxquels ils peuvent être vendus ? Déjà, des équipementiers français sont handicapés par les positions prises par l'Allemagne.

M. Yannick Vaugrenard. - Le traité d'Aix-la-Chapelle a une valeur symbolique forte mais, dès qu'on entre dans la mise en oeuvre, cela devient plus compliqué. Votre tribune est très pragmatique et pose les vraies questions. Vous dites que, si nous renoncions à exporter, il faudrait consacrer jusqu'à 4 % de notre PIB au budget de la défense. L'Allemagne est opposée à une préférence européenne pour l'achat d'équipements militaires. Pensez-vous qu'elle puisse évoluer ?

M. Pierre Laurent. - Je ne partage pas vos éloges du traité d'Aix-la-Chapelle. L'Europe traverse une crise historique, et l'on ne sent pas dans ce traité une ambition suffisante pour apporter des solutions politiques. Avez-vous le sentiment qu'il existe une vision commune aux Français et aux Allemands sur la résolution des problèmes que traverse l'Europe ? À l'article 8, le siège français au Conseil de sécurité n'est pas évoqué. L'article 20 prévoit la création d'un conseil franco-allemand de dix experts économiques indépendants, chargé de faire des recommandations de politique économique. Qui les nommera ? Il est étonnant de dessaisir ainsi les Parlements de leurs prérogatives.

M. Ronan Le Gleut. - À Bruxelles, au siège de l'OTAN, la France et l'Allemagne ont présenté le traité aux 27 autres États-membres. Une des questions posées a porté sur l'alinéa 1^{er} de l'article 4 : peut-il être utilisé pour mobiliser le parapluie nucléaire français en faveur de l'Allemagne ? La réponse apportée a laissé un doute. Pourriez-vous la préciser ?

M. Christian Cambon, président. - Les relations franco-allemandes sont souvent liées à la qualité des relations entre nos dirigeants respectifs. Mme Kramp-Karrenbauer est-elle une amie de la France ?

Mme Anne-Marie Descôtes. - Son élection a été très serrée : moins de 51 % des voix. Nous la connaissons bien, et elle connaît bien la France. Elle a décidé de faire de la Sarre, dont elle a été ministre-présidente, un *Land* bilingue d'ici à 2035. Elle avait été plénipotentiaire pour les relations culturelles et l'éducation, et siégeait à ce titre au conseil des ministres.

Beaucoup se sont réjouis à juste titre de sa nomination ; j'ai toutefois pour ma part appelé l'attention sur le fait que Mme Kramp-Karrenbauer n'était désormais plus seulement Sarroise mais avant tout présidente de la CDU, pour toute l'Allemagne. Son objectif est de rassembler sa famille politique, après avoir fait ses preuves sur les questions économiques. Elle s'est très vite efforcée de retisser les liens avec la CSU, avec succès.

Ses convictions sont différentes de celles de la Chancelière, qu'il s'agisse de questions de société ou du traitement des migrations - sur lequel Mme Merkel est très critiquée, au point que la perspective qu'elle fasse campagne dans les *Länder* de l'Est est considérée comme contre-productive. À la conférence de Munich sur la sécurité, elle a eu un entretien avec Mme Parly et M. Etienne. Elle leur a exposé une vision pro-européenne et rigoureuse, puisque le clan de la rigueur a pris le pas dans la CDU. Sa tribune a surpris. Plusieurs de mes interlocuteurs me disent qu'elle n'était sans doute pas assez préparée. Elle n'était pas obligée de revenir sur le siège au Conseil de Sécurité, ni sur Strasbourg...

À nous de faire passer des messages, y compris publiquement. C'est une personnalité qui est dans sa fonction de présidente de la CDU, à deux mois des élections européennes. L'Allemagne a derrière elle une période de très grande santé économique. C'est le pays qui pèse le plus au sein de l'Union européenne, et notamment à travers son poids au Parlement européen. L'enjeu, pour Mme Kramp-Karrenbauer, est de rassembler sa famille, pour emporter les élections avec un PPE uni et éviter que son candidat ait moins de succès que ses prédécesseurs. C'est dans ce but qu'elle a durci son discours.

Nos sociétés sont traversées d'interrogations fortes. L'Allemagne, qui a pensé pendant longtemps que ces évolutions ne la touchaient pas, se rend compte que ce n'est pas le cas. Après les élections de septembre, elle n'a cessé d'affirmer que rien n'avait changé et que les deux grands partis populaires assuraient la stabilité. Si elle prend désormais conscience de la fragmentation qui se fait jour au sein du Parlement européen, elle n'a pas su anticiper ces évolutions, comme en témoigne son étonnement l'an dernier de ne pas voir les représentants du parti de la République en marche rejoindre ceux du PPE. Les Allemands, hormis la présidente de la CDU, n'ont pas compris l'évolution sociale et politique qui était à l'oeuvre en France et qui s'étend désormais à l'Allemagne. En janvier, au moment où le Président de la République lançait le Grand débat, Mme Kramp-Karrenbauer me disait scruter avec attention ce qui se passait en France, pour en tirer des leçons sur les évolutions à l'oeuvre dans son pays. Nous sommes dans une phase d'incertitude, d'autant plus forte en Allemagne que le pays subit depuis deux ans le traumatisme des attaques violentes portées par M. Trump, et celui de la crise de l'automobile et du diesel. Les piliers de la société allemande sont fragilisés, ce qui favorise son repli sur elle-même. Le couple franco-allemand

sera-t-il assez solide pour faire face au Brexit et au durcissement qui prévaut en Italie ?

Le Conseil des experts économiques est une instance où les échanges pourront s'inscrire dans un contexte qui transcende les différences culturelles nationales. En Allemagne, même si des questions se posent, la règle de la *Schwarze Null* entrée dans la Constitution il y a dix ans, perdurera. Le vice-chancelier Olaf Scholz a annoncé qu'il conduirait son parti aux prochaines élections, en assurant qu'il respecterait la *Schwarze Null*. Les économistes poussent pourtant vers plus d'investissements et recommandent de sortir du carcan de la Constitution destiné à contenir la dette.

Le traité d'Aix-la-Chapelle est parfaitement clair sur le siège au Conseil de sécurité de l'ONU. Il ne s'agit pas de transformer le siège français en siège européen, mais de faire en sorte que l'Allemagne obtienne un siège permanent.

Quant à la dissuasion nucléaire, elle relève du Président de la République et cette autorité ne se partage pas, chacun en est bien conscient. Si la question se pose parfois dans l'opinion publique, c'est parce que le nucléaire fait peur en Allemagne. Le débat prend des formes baroques dans la presse, et il faudrait le clarifier. Qu'est-ce que la dissuasion nucléaire ? Quelle est la doctrine d'emploi ? Tels sont les enjeux à expliquer. L'attitude de la Russie a évolué, et nous ne pouvons pas ignorer ce débat.

Nous faisons collectivement crédit aux Allemands d'adopter la même logique que nous, alors que ce n'est pas forcément le cas.

M. Christian Cambon, président. - Nous le constatons lors de nos rencontres régulières avec les parlementaires allemands.

Mme Anne-Marie Descôtes. - Parfois, un sujet que nous croyons fondamental pour toutes les parties est traité différemment de l'un et l'autre côté de la frontière. Par exemple, le budget de la zone euro est au coeur de nos préoccupations depuis longtemps, alors que ce n'est pas forcément le cas du côté allemand. L'Allemagne privilégie des approches différentes des nôtres, que ce soit en matière de souveraineté, de défense ou de stratégie. Le dialogue permettra de dissiper les malentendus.

L'engagement des forces est un sujet sensible en Allemagne, car l'armée y est parlementaire, dans la mesure où elle ne peut pas être engagée sans l'aval du Bundestag. Certains souhaitent que cette position évolue. Si rien n'est impossible, il faudra un long travail pédagogique pour préciser les implications d'une telle évolution.

Partager un siège au Conseil de sécurité n'est pas une bonne idée, car on passerait de cinq voix européennes à une seule. Être membre permanent du Conseil de sécurité suppose que l'on sache prendre des décisions lourdes dans un délai rapide. Les parlementaires allemands sont-

ils prêts à engager le débat dans de telles conditions sur des sujets très lourds qui remettent en cause la culture allemande en matière de défense ?

Nous connaissons la position des partis politiques allemands sur l'armement. La même frilosité prévaut-elle dans l'opinion publique ? Les Allemands mesurent-ils le bouleversement de la donne au plan international et la nécessité de se défendre contre les nouvelles menaces ? Feront-ils preuve de réalisme en développant une industrie d'armement solide et moderne ? Un marché européen de l'armement ne suffira pas à financer nos capacités d'innovation.

M. Christian Cambon, président. - Madame l'Ambassadrice, merci infiniment. Nous attachons beaucoup d'importance au dialogue avec le Parlement allemand. Lorsque nous avons reçu nos amis du Bundestag, nous avons pu mesurer nos différences institutionnelles. Nous savons combien il importe de se revoir régulièrement.

**ANNEXE 2 -
AUDITION DE M. NIKOLAUS MEYER-LANDRUT,
AMBASSADEUR D'ALLEMAGNE EN FRANCE SUR LA
RELATION FRANCO-ALLEMANDE**

M. Christian Cambon, président. - Sans plus attendre, nous accueillons M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France. Monsieur l'Ambassadeur, c'est la première fois que vous venez devant cette commission. Votre audition sera le pendant de celle de Mme l'Ambassadrice Descôtes. Vous avez conseillé la chancelière allemande sur les Affaires européennes. Vous avez aussi été en poste à Bruxelles et vous êtes un fin connaisseur de notre pays.

Nous sommes réunis pour préparer la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019, jour anniversaire du traité de l'Élysée. C'est évidemment un très beau symbole que de s'appuyer sur le traité fondateur de l'Élysée, socle de la réconciliation historique entre la France et l'Allemagne, pour viser une nouvelle convergence dans les domaines de la politique économique, de la politique étrangère et de sécurité, de l'éducation, de la culture, de la recherche, de la technologie, du climat et de l'environnement, ainsi qu'en matière de coopération entre les régions frontalières et entre les sociétés civiles. Le Sénat sera appelé à autoriser la ratification de ce texte d'ici l'été.

Ce texte favorise une approche stratégique commune aux deux pays. La clause de solidarité mutuelle, avant tout « symbolique et politique » réaffirme notre interdépendance. La réforme proposée par le traité du Conseil de sécurité de l'ONU reprend la position traditionnelle française. L'ambition est forte ; les actes suivront-ils ?

L'Allemagne a décidé de baisser son budget de défense, ce qui n'est pas cohérent avec ses engagements au sein de l'OTAN et qui n'est pas un facteur favorable pour notre coopération. La coopération capacitaire de défense franco-allemande, autour du système de combat aérien du futur (SCAF), le futur avion de combat, et du *Main ground combat system* (MGCS), le futur char de combat, pose la question des exportations : Le traité d'Aix-la-Chapelle dans son article 4, point 3, mentionne la « confiance mutuelle » et une « approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints ». Nous avons les accords Debré-Schmidt par le passé. Désormais, les discussions sont au point mort, ce qui est très inquiétant. Selon vous, est-il possible de débloquer le dossier ? Quant au MGCS, l'inquiétude porte sur la place réservée aux industriels français.

Enfin, les déclarations de la nouvelle présidente de la CDU sur le siège du Parlement européen à Strasbourg, et sur le siège européen au Conseil de sécurité des Nations Unies nous ont évidemment interpellés. Quel

éclairage pourriez-vous nous apporter en cette journée où le Brexit envahit l'actualité, pour nous rassurer sur la solidité du couple franco-allemand ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France. - Du côté allemand, la procédure de ratification du traité doit aboutir avant l'été. Le Gouvernement allemand présentera sa loi de ratification au cours du mois d'avril, puis l'agenda passera entre les mains du parlement allemand. L'objectif est clair : il faut que le traité soit mis en oeuvre avant l'été.

Certaines dispositions prévues dans le traité ou dans des déclarations annexes se concrétisent déjà. Le ministre des Affaires étrangères français a participé à une réunion du Conseil des ministres en Allemagne, et la coopération entre les deux missions permanentes au Nations unies dans la succession de la présidence du Conseil de sécurité est à l'oeuvre. Le texte du traité est clair sur cette question, qui mentionne un engagement commun pour un élargissement du Conseil de sécurité et l'obtention d'un siège allemand. Je suis convaincu que ce traité trouvera une large majorité au Parlement allemand.

Des engagements ont été pris en marge de l'accord, entre les chambres de nos Parlements respectifs. C'est une procédure de coopération inédite, dont nous pouvons nous réjouir, car les Parlements français et allemand pourront se saisir de la mise en oeuvre du traité. Le texte prévoit aussi la création d'un forum pour l'avenir, celle d'un front citoyen, et d'un comité de coopération transfrontalière.

Pour ce qui est du budget de la défense allemand, il a augmenté de 40 % durant les cinq dernières années. La courbe s'est inversée dans le bon sens. Le budget pour 2020 est en discussion. La proposition présentée par le Gouvernement allemand prévoit une augmentation de deux milliards d'euros pour l'an prochain, inférieure à celle souhaitée par la ministre de la Défense. La procédure parlementaire n'est pas achevée. Il faudra attendre la fin de l'année pour connaître les chiffres définitifs.

Les deux projets communs lancés le 13 juillet sont structurants pour notre industrie et pour notre défense. Les acteurs allemands y sont attachés. Pour ce qui est de la répartition, l'Allemagne ne diverge pas de la règle du 50/50 entre les industriels français et allemands. Nous avons demandé aux industriels de faire une proposition commune, pour que les gouvernements puissent lancer des perspectives de travail en marge du Salon du Bourget.

En ce qui concerne le contrôle des exportations d'armements, le Gouvernement allemand a pris une décision importante à la fin du mois de mars, en établissant une distinction très claire entre les exportations d'armements allemands et celles des armements produits en commun avec nos partenaires. Cette différenciation a permis au Gouvernement allemand d'appliquer une règle plus stricte aux produits allemands en interdisant leur vente dans un délai de 9 mois, tout en prolongeant les engagements pris

pour les armements en co-production. Il reste bien entendu à préciser cette répartition.

M. Philippe Paul. - Quel est l'état de santé réel de l'économie allemande ? Comment expliquer le manque d'investissement dans le secteur de la défense, et la crise avec les États-Unis ? La question des dépenses militaires de l'Allemagne au sein l'Otan et le renoncement de l'Allemagne à acheter des avions F35 ont-ils envenimé les relations entre l'Allemagne et les États-Unis ? Le refus de l'Allemagne de bannir les équipements chinois pour la future 5 G ne va-t-il pas à rebours de la prudence affichée par d'autres États, et désormais de l'UE ?

M. Michel Boutant. - L'engouement qui était de mise dans les années suivant la signature du traité de l'Élysée semble s'être estompé. Cela se manifeste notamment dans la diminution du nombre d'établissements qui enseignent l'allemand en France, ou le français en Allemagne. Confirmez-vous ou infirmez-vous ce moindre enthousiasme ? Il me semble que dans les années 60 à 80, on souhaitait surtout tourner la page d'un passé douloureux et tragique entre nos deux pays. À mesure qu'on s'en éloigne, le besoin d'une relation plus intense entre nos deux pays se distend. Quelle est votre perception à ce sujet, comme ambassadeur, mais aussi comme citoyen allemand ?

M. Jean-Marie Bockel. Je fais partie des partisans anciens et très engagés de la relation entre nos deux pays. Nous étions encore à Berlin, le mois dernier, pour discuter des enjeux de défense, avec nos collègues allemands qui nous ont très bien accueillis, ainsi que la ministre Von der Leyen. Tout cela est très positif, de sorte que la déclaration récente de la présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, sur le siège unique au Conseil de sécurité des Nations Unies, est d'autant plus incompréhensible. Nous nous sentons remis en cause en tant que Français, y compris dans les efforts que nous faisons en matière de dissuasion nucléaire, car le caractère inabouti du projet de l'Europe de la défense fait que la France ne peut pas se permettre de s'effacer. Qu'en pensez-vous ?

M. Richard Yung. - De nombreux projets communs existent en matière de défense, qu'il s'agisse de l'armement, de la formation des états-majors, ou encore de la brigade franco-allemande. Pourtant, l'élaboration d'une politique étrangère ou en tout cas d'un certain nombre d'objectifs de politique étrangère communs stagne. C'est tout le problème du siège unique qui impliquerait de parler d'une seule voix pour développer une vision commune. Ne faut-il pas envisager un engagement plus important de l'Allemagne auprès de la France, dans le Sahel et dans la lutte contre le terrorisme ?

Mme Christine Prunaud. - J'aurais souhaité poser ma question à Madame l'Ambassadrice, mais je connaissais parfaitement sa réponse. J'aimerais connaître votre position sur les ventes d'armes par la France, à des

pays comme l'Arabie Saoudite ou les Émirats arabes. Un certain nombre de parlementaires français les contestent. L'Allemagne a pris une décision que mon groupe politique estime très courageuse, puisqu'elle a instauré un moratoire sur les ventes d'armes. Ce moratoire se poursuivra-t-il au-delà de septembre 2019 ?

M. Christian Cambon, président. - Ces questions reflètent une forme d'inquiétude que nous tentons d'apaiser par des rencontres régulières avec nos homologues allemands.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. - Depuis presque deux ans, les Français et les Allemands ont su prendre des décisions majeures, qu'il s'agisse du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité en juillet 2017 qui a abouti au lancement d'un programme d'armement, ou bien des décisions majeures prises à Meseberg pour définir des positions communes, ou encore du traité bilatéral commun que nous avons signé en janvier. En 18 mois, nous avons mis sur les rails en matière de coopération plus que ce que nous n'avions jamais fait. Plus les chantiers sont nombreux, plus les questions fleurissent.

La perspective de l'économie allemande est à la baisse, en raison notamment des incertitudes liées à nos relations avec les États-Unis, et au Brexit. Le budget fédéral allemand prévoit pour les années à venir un montant d'investissement supérieur à celui des années précédentes, avec à peu près 40 milliards d'euros par an. La difficulté pour l'investissement public en Allemagne a davantage concerné la mise en oeuvre des projets que les montants prévus, qu'il s'agisse de la réglementation, des recours juridiques, ou des autorisations de construction. Le gouvernement allemand essaye de simplifier ces procédures. Quoi qu'il en soit, 90 % des investissements allemands sont privés.

Nous souhaitons mettre en place un mandat européen pour négocier avec les États-Unis, et nous ne doutons pas que nous parviendrons rapidement à un accord. L'Union européenne est forte quand elle est unie. Dans la mesure où nous avons mis en place une politique commerciale commune, il est important que la Commission soit dotée d'un mandat qui lui permette de pouvoir négocier avec les Américains sur les questions industrielles.

La décision de ne pas commander de F35 comme avion intermédiaire entre les Tornado et les futurs avions européens n'a pas été prise pour contrarier les Américains, mais pour rendre crédible l'engagement allemand dans un futur système de combat aérien européen et franco-allemand. Pour ce qui est de la G5, j'interprète la déclaration faite par les institutions européennes au sujet des équipements chinois comme étant neutre. La partie chinoise a donné certaines garanties, et nous sommes conscients des risques sécuritaires, l'enjeu étant de les concilier avec nos investissements industriels.

Quant aux relations entre nos deux pays, je suis et je reste enthousiaste. Il est difficile de comparer la situation actuelle avec celle de 1963. Nous avons atteint un niveau inédit d'imbrication de nos sociétés, tant du point de vue économique que de la société civile ou des échanges entre nos jeunes. Cependant, vous avez raison, il faut réinventer et réactiver nos échanges, à chaque génération.

En matière linguistique, le traité demande aux acteurs français et allemands de développer des stratégies réciproques pour soutenir le développement de la langue et de la culture de chacun des pays. La Sarre a su développer des dispositions en ce sens. Le Bade-Wurtemberg se prépare à en faire autant. Il faut créer une compétition positive entre les acteurs pour activer toutes les bonnes volontés. Ne prenons pas pour acquis l'élan de la société civile pour la relation franco-allemande : il faut le stimuler, c'est ce que fait le traité.

Le traité est la seule référence claire endossée par le gouvernement allemand en ce qui concerne l'élargissement du Conseil de sécurité des Nations unies à l'Allemagne. L'enjeu réel est à mon sens de mieux se coordonner sur des positions communes en matière de défense et de politique étrangère, afin de les défendre ensemble dans les différentes enceintes. Autre sujet majeur, voulons-nous dans ces domaines faire usage des clauses qui figurent dans le traité européen et qui permettent dans certaines circonstances le vote à la majorité qualifiée ? Nous n'y sommes pour l'instant jamais parvenus.

En ce qui concerne le siège du Parlement européen de Strasbourg, j'ai participé à beaucoup de modifications des traités européens et je suis donc bien conscient de la règle institutionnelle inscrite dans les traités.

M. Jean-Marie Bockel. - Je n'avais pas posé cette question.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. - Pour moi, le travail sur le fond sur notre stratégie est plus important qu'une discussion, qu'on pourrait qualifier de stérile sur le siège....

Plus de 1 000 soldats allemands sont engagés au Mali dans des différentes missions. C'est le deuxième théâtre d'opérations où nous sommes le plus engagés, le premier étant l'Afghanistan, où d'autres partenaires ne sont plus. Le Gouvernement vient de proposer au Parlement de prolonger ce mandat pour le Mali.

L'embargo sur les armements allemands est de six mois, c'est-à-dire jusqu'à la fin du mois de septembre. Pour les armements en commun, la décision vaut jusqu'à la fin de l'année, en lien avec le conflit au Yémen. Nous souhaitons que la diplomatie internationale contribue à apaiser ce conflit terrible.

M. Christian Cambon, président. - Merci beaucoup, Monsieur l'Ambassadeur. La participation du contingent allemand au Sahel est très

importante et utile. Il est vrai qu'une partie importante de ce contingent intervient dans le cadre de la Minusma qui n'a pas la même vocation que les troupes françaises engagées au sein de l'opération Barkhane. Cependant, l'apport logistique est indéniable, notamment sur les avions hôpitaux. Il se fait dans le respect des règles que nous connaissons, c'est-à-dire qu'aucun soldat allemand n'est engagé militairement contre le terrorisme.

Encore une fois, merci infiniment de votre éclairage. Je ne doute pas que le grand ami de la France que vous êtes continuera d'appuyer le développement des échanges franco-allemands dont nous déplorons l'affaiblissement. Nous vous assurons de notre engagement total pour que le traité soit ratifié dans les meilleurs délais.

ANNEXE 3 – TRIBUNE DE MME ANNE-MARIE DESCÔTES, AMBASSADRICE DE FRANCE EN ALLEMAGNE¹

Du « German-Free » à la confiance mutuelle *Anne-Marie Descôtes, Ambassadrice de France en Allemagne*

La politisation croissante du débat allemand sur les exportations d'armements, bien que celui-ci réponde à des préoccupations légitimes, alimente la tentation du « German-Free » et fait peser un risque sur la coopération de défense européenne en cours et à venir. Le marché européen ne suffira pas pour rendre économiquement performants les grands projets d'équipements franco-allemands et européens, comme le char du futur ou la prochaine génération d'avion de combat : l'existence de possibilités crédibles d'export, sur la base de règles claires et prévisibles, sera une condition indispensable de la pérennité de notre industrie de défense européenne. Pour construire une Europe souveraine et autonome, la France et l'Allemagne doivent trouver des solutions pragmatiques et responsables fondées sur la confiance mutuelle, comme le prévoit le Traité d'Aix-la-Chapelle.

La question des exportations d'armements est souvent traitée en Allemagne avant tout comme un sujet de politique intérieure – mais elle a des conséquences lourdes pour notre coopération de défense bilatérale et pour la construction de la souveraineté européenne.

L'industrie de la défense, socle du développement de l'Europe de la défense, face aux limites du marché européen.

L'objectif de construire l'Europe de la défense et de renforcer les armées des Européens fait largement consensus en Allemagne. Beaucoup perçoivent également la nécessité pour les Européens de disposer d'une plus grande autonomie stratégique, c'est-à-dire de prendre davantage de responsabilité à l'intérieur de la relation transatlantique et d'être moins entièrement dépendants du soutien des Etats-Unis. La Chancelière l'a dit à plusieurs reprises, à raison : « l'époque où nous pouvions nous reposer entièrement sur certains Alliés est derrière nous ».

Or, sans une base industrielle et technologique de défense, c'est-à-dire une industrie capable de produire elle-même les capacités dont nous avons besoin, nous dépendrons, pour nos choix capacitaires et pour l'emploi de nos forces armées, c'est-à-dire pour des choix politiques, de décisions prises en dehors de l'Europe. Notre capacité à disposer, à des coûts performants, des matériels dont ont besoin nos forces armées dépend également de notre capacité à les produire en commun, de façon à bénéficier

¹ 2019.

d'économies d'échelle. Notre capacité à conserver sur le long terme la maîtrise des technologies et savoir-faire industriels qui leur sont associées aussi. C'est parce que nous reconnaissons ce besoin que la France et l'Allemagne ont promu, ensemble, deux initiatives aujourd'hui devenues des réalités : la coopération structurée permanente et le Fonds européen de défense.

Il nous reste à traduire cette ambition en coopérations industrielles à la mesure des enjeux. Or, le marché européen des équipements de défense est insuffisant pour permettre à l'outil industriel qui sera mis en place d'être totalement efficace et de faire suffisamment baisser le coût unitaire des matériels que nous acquérons :

- les Européens n'investissent pas suffisamment dans leurs outils de défense pour que leur industrie de défense puisse se contenter de commandes européennes. Sans exportations vers des pays tiers, les chantiers navals français, comme ceux de Hambourg ou de Wolgast, auraient fermé depuis longtemps. Même les Etats-Unis, qui consacrent environ 700 Mds \$ par an à leur défense, ont une politique d'exportation très active. Si nous souhaitions renoncer à exporter, ce n'est pas 1,5% ou 2% de notre PIB qu'il faudrait consacrer au budget de la défense, mais 4% ou plus - et de manière durable. L'Allemagne n'y est, de toute évidence, pas prête.

- il n'existe aucune règle de préférence européenne pour l'achat d'équipements militaires au sein de l'Europe (que soutient du reste la France - et à laquelle l'Allemagne s'est jusqu'à présent montrée opposée) et le marché de l'armement en Europe est l'un des plus ouverts au monde, à la différence des Etats-Unis. Cela a pour conséquence que de nombreux Etats membres préfèrent, pour diverses raisons, acheter des matériels non européens, ce qui réduit d'autant la taille d'un marché européen par ailleurs très fragmenté. C'est un choix souverain, donc légitime, mais il a des conséquences concrètes qu'il faut assumer.

- L'exportation participe de surcroît pleinement à développer des partenariats de sécurité stratégiques globaux avec des partenaires hors de l'Union Européenne.

On ne peut donc pas avoir à la fois une industrie de défense européenne compétitive, technologiquement avancée, capable de produire les équipements dont nous avons besoin et incarnant concrètement le projet européen, des budgets de défense contraints, et mettre en œuvre unilatéralement une pratique du contrôle des exportations revenant à empêcher les équipements produits en commun d'être exportés. Seuls deux de ces trois objectifs peuvent être poursuivis en même temps, pas les trois.

La perception d'un risque politique, l'absence de sécurité juridique et le danger du « German-free »

Le caractère imprévisible de la politique allemande de contrôle des exportations, notamment le flou qui entoure les nouvelles orientations

contenues dans le contrat de coalition, alimente l'inquiétude des partenaires européens de l'Allemagne. Les industriels français, entre autres, rencontrent des difficultés croissantes à obtenir des licences d'exportation pour des composants allemands intégrés à des produits français, ne représentant parfois qu'une faible partie du système (par exemple : des joints, des roulements à billes, des boîtes de vitesse). Le délai de traitement de ces demandes de licences, parfois supérieur à un an, conduit dans certains cas ces entreprises à payer de lourdes pénalités de retard ou à perdre les contrats correspondants. Il y a quelques semaines, une PME française frappée par de telles pénalités parce que l'Allemagne avait refusé pendant plus d'un an et demi une licence d'exportation pour des remorques, a ainsi dû licencier la plupart de ses employés - et risque de fermer.

Ce problème va bien au-delà des pays participant à la coalition au Yémen et touche aussi des exportations vers le Sénégal, l'Inde, l'Indonésie, ou le Niger. Cela renforce le sentiment que les règles allemandes ne sont pas tant restrictives que susceptibles de changer au gré de l'actualité de politique intérieure allemande et non de la seule application rigoureuse des critères européens et des dispositions des traités. Alors que les industriels doivent prendre des décisions d'investissement les engageant pour plusieurs décennies, cette insécurité juridique conduit de plus en plus d'entre eux à développer des stratégies « German-free » - permettant de produire des équipements sans composants allemands. Si cette évolution se confirme, elle aura des conséquences graves et durables sur notre capacité à procéder à des rapprochements industriels et à conduire des programmes communs.

L'enjeu pour la relation franco-allemande est crucial : nous avons, lors du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité de juillet 2017, lancé plusieurs programmes majeurs pour la sécurité de l'Europe : l'avion de combat du futur (FCAS), le char du futur (MGCS), l'Eurodrone, qui vont exiger des investissements importants. Le succès de ces projets dépendra notamment de leur performance économique - et donc de l'existence de perspectives réalistes d'exportation, pour allonger les séries, entretenir l'outil de production et mutualiser certains aspects du soutien. Bref de diminuer le coût global à notre charge. . Rappelons que l'avion américain F-35 doit être produit à 3100 exemplaires au moins, ce qui permet aux Etats-Unis d'en faire baisser le coût unitaire. Ce chiffre est à comparer avec les quelques centaines d'exemplaires du Futur avion de combat qui seront commandés par les forces armées des pays partenaires du projet : si toute perspective d'exportation au-delà de l'UE est bloquée par principe ou rendue totalement aléatoire par l'évolution de débats de politique intérieure, c'est la viabilité à long terme de ce programme qui est mise en cause.

L'importance de ces enjeux pour la sécurité de l'Europe, et pour la crédibilité du projet politique d'Europe de la défense, nous impose de trouver les moyens de sortir par le haut de la situation actuelle, sur la base de trois principes : la responsabilité, la confiance mutuelle et le pragmatisme.

Assumer ses responsabilités et ne pas se défaire sur l'Union européenne

L'idée selon laquelle la seule solution serait d'« européeniser le contrôle des exportations » ou de « créer des règles européennes » revient souvent dans le débat allemand. Cette solution consiste en fait à faire peser sur l'Union européenne la responsabilité de décisions nationales parfois trop difficiles ou impopulaires. Elle pose plusieurs difficultés :

- d'une part, il existe en réalité déjà des règles européennes, définies dans la position commune de l'Union européenne 2008/944/PESC¹, qui engagent les Etats membres, et sur lesquelles ceux-ci s'appuient pour prendre leurs décisions nationales. Une éventuelle modification de ce texte ou de son statut suppose de recueillir l'unanimité. Ces règles ne peuvent donc pas refléter uniquement les positions ou les contraintes de politique intérieure d'un seul Etat membre, mais représentent nécessairement, comme c'est le cas aujourd'hui, un compromis entre Européens.

- l'idée de transférer la compétence en matière de contrôle des exportations à une autorité européenne représenterait quant à elle un transfert de souveraineté sans précédent, incompatible avec l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne². Cela reviendrait pour chaque Etat membre à accepter de donner aux autres Etats membres ou aux institutions européennes un droit de veto sur sa politique de défense. Les Etats membres se verraient ainsi retirer le droit de faire les choix industriels leur permettant de développer les capacités nécessaires à leur sécurité et à leurs obligations de sécurité collective, notamment au titre de l'OTAN. Certaines exportations sensibles vers des pays tiers auxquelles l'Allemagne tient pour des raisons politiques bilatérales pourraient aussi être bloquées et empêchées contre son avis. En pratique, cela impliquerait de transmettre des informations sensibles sur les matériels ou les forces déployées à l'Union européenne. Un tel schéma n'est ni réaliste, ni souhaitable.

Le gouvernement français estime au contraire qu'il revient à chaque Etat de mener une politique d'exportations responsable, en ligne avec ses obligations internationales et de nature à renforcer notre sécurité collective, et d'assumer les décisions qu'il prend à cette fin. L'Allemagne est elle aussi confrontée à ce type de décisions complexes, qui relèvent de choix souverains de politique étrangère. Quand l'Allemagne décide d'exporter des équipements de défense à Israël, elle le fait non pas en vertu de l'application mécanique de règles, mais parce que le gouvernement fédéral estime que la sécurité d'Israël fait partie de la « raison d'Etat » allemande. C'est un choix légitime, au même titre que les choix que font les partenaires de l'Allemagne concernant d'autres pays.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0944&from=FR>

² « Tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ».

Mieux connaître nos systèmes respectifs de contrôle des exportations et revenir au principe de confiance mutuelle

Contrairement aux idées préconçues, le système français de contrôle des exportations est tout aussi robuste que celui de l'Allemagne, et s'appuie sur des procédures claires et prévisibles. L'Allemagne et la France partagent les mêmes valeurs et ont souscrit aux mêmes engagements internationaux et appliquent les mêmes normes (le Traité sur le commerce des armes, la position commune de 2008). Notre procédure, comme en Allemagne, est interministérielle : les décisions sont prises par le Premier ministre après consultation des différents ministères compétents (Affaires étrangères, Défense, Economie) réunis au sein d'une Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), dont le rôle est comparable à celui du *Bundessicherheitsrat*. Nous assurons des contrôles a posteriori réguliers, pour vérifier que les conditions mises à l'exportation d'équipements de défense sont bien respectées. La France participe au mécanisme européen de consultations et d'échange d'informations sur les exportations d'armements et fait partie des pays qui y contribuent le plus.

La France est également particulièrement vigilante à empêcher tout contournement de son système de contrôle des exportations par des filiales étrangères d'entreprises françaises.

Nous décidons sur cette base au cas-par-cas de l'opportunité de livrer certains matériels, en fonction de la situation politique ou sécuritaire dans le pays de destination, ou de considérations liées à la stabilité régionale. Nous le faisons y compris lorsque ces décisions ont des conséquences économiques lourdes pour notre industrie : en 2014, à la suite de la crise russo-ukrainienne, le gouvernement français a ainsi décidé de ne pas livrer à la Russie deux bâtiments de projection et de commandement (BPC), pour un montant d'un milliard d'euros environ. S'agissant du conflit au Yémen, nous avons, dès le début du conflit décidé de rehausser notre vigilance, notamment sur les matériels les plus sensibles. La sécurité des civils fait, bien sûr, partie des critères qui conduisent à autoriser ou interdire ces exportations : à titre d'exemple, les missiles Meteor qui doivent être exportés à l'Arabie saoudite sont des intercepteurs air-air, qui n'ont, par définition, pas vocation à être utilisés contre des civils, mais uniquement pour des missions de défense aérienne.

Rappelons enfin que l'Allemagne compte, comme la France, parmi les plus importants exportateurs d'équipements de défense au monde : 6,24 Mds € en 2017, dont 3,7 Mds vers des pays tiers hors OTAN et UE, contre 6,9 Mds € pour la France. Les similitudes entre nos systèmes doivent donc nous inciter à revenir à l'application du principe de confiance mutuelle entre la France et l'Allemagne, qui a été la règle pendant plusieurs décennies. La France, pour sa part, n'a jamais cessé d'appliquer ce principe, et accorde généralement très rapidement les licences demandées par les industriels allemands.

Des solutions pragmatiques

C'est dans cet esprit que la France et l'Allemagne ont inscrit dans le traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019, une clause prévoyant que « les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints ». Dans cette perspective, les grandes lignes d'un accord, qui sera public et juridiquement contraignant, ont été définies au début du mois de janvier dans un échange de lettres entre nos gouvernements. Contrairement à ce qui a parfois pu être rapporté, ce projet d'accord a bien été négocié avec le gouvernement allemand dans son ensemble et approuvé par tous les partenaires de la coalition : CDU, CSU et SPD.

Ce texte prévoit que la France et l'Allemagne continueront à remplir leurs obligations au titre de la position commune de 2008 et du traité sur le commerce des armes et à agir dans le respect de leur législation nationale respective. Nos deux pays doivent, sur cette base, se mettre d'accord sur les principes applicables pour les programmes développés en commun : chacun demeure souverain mais là où nos souverainetés se rencontrent, nous recherchons des approches communes. Ce n'est pas une réécriture des lois et règlements nationaux qui est envisagée, ce n'est pas un affaiblissement des dispositifs nationaux, mais un accord sur des principes d'évaluation communs, basés sur la confiance de chacun dans la rigueur de l'autre.

La France et l'Allemagne s'engagent à régler d'éventuelles divergences en amont, par le dialogue – et non par des blocages unilatéraux, sauf de manière exceptionnelle lorsque leurs intérêts directs ou leur sécurité nationale sont en jeu. Un organe de consultations permanent doit être créé à cette fin. Ce que nous recherchons est simple : des règles prévisibles et un dialogue basé sur des faits

L'accord prévoit également l'application d'un seuil « *de minimis* » : lorsqu'un équipement produit par l'un de nos pays intègre des composants produits par les entreprises de l'autre en dessous d'un certain seuil, c'est au pays produisant l'essentiel de l'équipement que revient la responsabilité du contrôle de son exportation. Cette clause vise à remédier à la situation actuelle, où l'intégration à un équipement d'un simple joint de moteur ou d'un interrupteur allemand donne à l'Allemagne un droit de veto de facto sur l'exportation de ce produit, même si le projet est essentiellement français – ce qui n'est pas tenable. Elle doit permettre de mettre un terme à la tentation du « German free » chez les industriels français, en leur offrant la sécurité juridique nécessaire pour renforcer leurs coopérations avec les entreprises allemandes.

Comme le soulignait à juste titre le vice-chancelier Olaf Scholz lors de l'université d'été du MEDEF le 29 août 2018, construire l'Europe de la défense supposera « une approche commune pour le matériel militaire, ce qui signifiera davantage de coopération et un processus de consolidation de l'industrie militaire européenne, y compris via des fusions ». Il faut tirer la

conséquence nécessaire de cette ambition : pouvoir s'appuyer sur une confiance mutuelle et sur des procédures claires, efficaces et prévisibles pour les exportations. C'est précisément l'objectif de cet accord, qui doit créer les conditions indispensables à la viabilité de nos programmes communs, au premier rang desquels se trouvent les programmes d'avion de combat du futur et de char lourd.

Dans les prochaines semaines, alors que la France et l'Allemagne doivent finaliser et adopter définitivement cet accord, beaucoup seront confrontés à une alternative : privilégier des objectifs de politique intérieure et faire de l'Europe de la défense la victime collatérale d'échéances électorales, ou saisir l'importance historique du moment que nous vivons et créer les conditions d'une véritable souveraineté européenne.

C'est aujourd'hui la responsabilité de l'Allemagne que de faire ce choix.

Anne-Marie Descôtes est Ambassadrice de France en Allemagne.