



## À la recherche d'un nouveau souffle – un traité 2.0 pour la coopération franco-allemande

Dès janvier 2018, l'élaboration d'un nouveau traité bilatéral de coopération a mobilisé les énergies de la machine franco-allemande. Paris et Berlin se sont donné un an pour écrire un traité dont l'objectif est de redéfinir les modalités de leur coopération, en l'adaptant aux défis européens et internationaux contemporains. Ce processus implique non seulement l'exécutif des deux États, qu'il s'agisse du plus haut niveau politique ou des différents rouages ministériels. Mais aussi les parlements nationaux, qui ont saisi l'occasion pour renforcer leur propre coopération et donner une impulsion décisive au processus, formant un groupe de travail franco-allemand chargé de rédiger un accord parlementaire. À cela s'ajoutent les prises de position des Länder et des régions transfrontalières ainsi que d'un certain nombre d'acteurs de la société civile, qui se sont exprimés dans le cadre de l'audition parlementaire organisée au printemps 2018 par le Bundestag et l'Assemblée nationale.

Si un nouveau traité semble nécessaire ce n'est pas parce que celui de 1963 aurait aujourd'hui perdu son sens. En tant que tel, l'esprit du traité de l'Élysée reste pertinent puisque, pour l'essentiel, il enjoint les responsables politiques des deux États à se rencontrer au plus haut niveau et à intervalles réguliers, tout en introduisant une systématisation des échanges entre jeunes<sup>1</sup>. Pour le dire de façon quelque peu caricaturale, il met Français et Allemands dans une position d'écoute vis-à-vis de l'autre – une condition toujours aussi indispensable à une coopération approfondie. Cela étant, le dialogue a fait ses preuves et est entretemps entré dans les mœurs. Au fil des années la France et l'Allemagne l'ont institutionnalisé, créant des mécanismes de concertation bilatérale très étroits à tous les échelons politiques et administratifs. Ce système a d'ailleurs atteint une telle densité et une telle complexité qu'il n'est pas toujours aisé de s'y retrouver, et que certains mécanismes ont perdu de leur efficacité, voire sont devenus

---

\* Claire Demesmay dirige le programme « Relation franco-allemande » de l'Institut allemand de politique étrangère (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP) à Berlin. Dernière publication : *Idées reçues sur l'Allemagne – Un modèle en question*, Paris, Le cavalier bleu, 2018.

1. Sur le traité de l'Élysée, voir la contribution d'Hélène Miard-Delacroix dans ce dossier, « Les apports du traité de 1963 », ainsi que Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, Paris, CNRS Éditions, 2012.

superflus<sup>2</sup>. Au final, la réalité a largement dépassé les intentions du traité de l'Élysée qui, en tant quel tel, ne représente plus aujourd'hui un objectif ambitieux.

Surtout, en un peu plus d'un demi-siècle, le contexte politique dans lequel s'inscrit la relation franco-allemande a fortement évolué : la Guerre froide est révolue, les deux Allemagne d'alors se sont unifiées – la République démocratique allemande n'était pas concernée par le traité de l'Élysée – et l'intégration européenne, qui en était à ses balbutiements, a atteint un niveau considérablement poussé. De plus l'Union européenne est traversée depuis quelques années par des clivages et des tensions internes sans précédent, qui se traduisent à la fois par une remise en cause de sa raison d'être de la part de plusieurs dirigeants européens, la multiplication des égoïsmes nationaux et des blocages qui font obstacle à davantage d'intégration, voire menacent sa cohésion. Dans le même temps, de nouvelles puissances se sont affirmées sur la scène mondiale, à l'image de la Chine, et les sources de déstabilisation internationale se sont multipliées ; les incertitudes qui pèsent sur la relation transatlantique ne sont qu'un élément parmi d'autres. Dans ce nouveau contexte, la coopération franco-allemande ne saurait plus être la même que dans les années 1960, où il était surtout question de dépasser les conflits du passé et de reconstruire.

Le présent article est consacré aux processus qui sous-tendent l'élaboration d'un nouveau traité bilatéral. Après avoir esquissé la genèse du projet, il s'intéresse aux modalités de la coopération parlementaire en tant qu'elle a joué un rôle décisif. Sont ensuite étudiées les interactions entre les niveaux exécutif et parlementaire vers l'élaboration d'un nouveau traité et, pour finir, deux points sur lesquels ce dernier se veut ambitieux, à savoir l'harmonisation du droit et l'approfondissement de la coopération transfrontalière. Cette analyse s'appuie à la fois sur une lecture des documents officiels liés au nouveau traité, dont certains extraits sont ici reproduits, et sur des entretiens de recherche menés avec des acteurs politiques et administratifs des deux États impliqués dans l'élaboration du traité<sup>3</sup>.

## Une longue gestation

### *Un rêve à la peine*

L'idée d'un nouveau traité de l'Élysée n'est pas nouvelle. En pleine campagne de l'élection présidentielle de 2012, le candidat François Hollande avait déjà annoncé vouloir proposer à la chancellerie fédérale un nouveau traité franco-allemand à l'occasion du cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée en 2013. Il avait alors précisé : « Voilà le pacte qu'il va falloir nouer et ouvrir un nouveau cycle en Europe, celui d'une coopération économique, industrielle, énergétique entre nos deux pays<sup>4</sup> ». Mais les tensions entre les deux gouvernements – liées à leur mésentente sur les règles budgétaires, à l'impatience de Berlin quant aux réformes structurelles en France et aux frustrations françaises liées à la position dominante de l'Allemagne en Europe – eurent raison de cette promesse électorale. Plutôt qu'un nouveau traité bilatéral, le président Hollande et la chancellerie Merkel présentèrent le 22 janvier 2013 une déclaration commune volontairement consensuelle, donc peu ambitieuse, dans

2. Claire Demesmay, Martin Koopmann et Julien Thorel (dir.), *L'atelier du consensus. Processus franco-allemands de communication et de décision*. Cergy-Pontoise, CIRAC/Université de Cergy-Pontoise, 2014, 221 p.

3. Il a été convenu de conserver l'anonymat de ces acteurs, que je tiens à remercier pour leur confiance et leur disponibilité.

4. François Hollande, discours du Bourget, 22 janvier 2012.

laquelle ils soulignèrent « l'importance du rôle moteur du couple franco-allemand », notamment dans « la définition et la mise en œuvre des orientations qui dessineront l'Europe de demain<sup>5</sup>. »

Quelques années plus tard, c'est en Allemagne que l'on se saisit de l'idée. Non pas à la chancellerie, dirigée par Angela Merkel, mais au ministère des Affaires étrangères, aux mains des sociaux-démocrates. Le référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, en juin 2016, a fait naître de fortes inquiétudes sur les futurs équilibres européens. Non seulement le Brexit prive l'Allemagne d'un précieux partenaire, sur les questions de marché intérieur et de politique commerciale notamment, mais il est généralement perçu outre-Rhin comme une menace pour le leitmotiv traditionnel de la politique européenne de Berlin, qui consiste à garantir la cohésion de l'UE. Lors de discussions internes sur les moyens de stabiliser et d'apporter une dynamique positive à l'Union européenne, l'idée d'un « traité de l'Élysée 2.0 » s'est imposée, et ce dès 2016. Pour le secrétaire d'État à l'Auswärtiges Amt (AA), Markus Ederer, il devenait indispensable de renforcer la coopération franco-allemande, de la doter d'« une nouvelle dimension<sup>6</sup> ». Le projet en est resté là. Ni la chancellerie ne semble l'avoir relayé, ni l'exécutif français, alors trop occupé par ses conflits internes pour appuyer la proposition de l'AA, qui de son côté y est resté plutôt favorable.

Peu après son élection à la présidence de la République, c'est Emmanuel Macron qui reprit l'idée à son compte. Dans son discours de la Sorbonne, en septembre 2017, il se prononça pour un « partenariat nouveau avec l'Allemagne » pour « donner une impulsion franco-allemande décisive et concrète » sur les grands sujets européens ainsi que sur des dossiers d'avenir, tels que l'intelligence artificielle ou l'innovation de rupture. Le message à Berlin ne pouvait être plus clair : « travaillons et consignons ces engagements communs dans un nouveau traité de coopération que nous pourrions signer ensemble pour le 55<sup>e</sup> anniversaire du traité fondateur le 22 janvier 2018<sup>7</sup>. » Cette proposition s'inscrivait dans la continuité de la campagne, durant laquelle le candidat d'En Marche ! avait adopté une position pro-européenne sans équivoque. Il n'avait pas non plus fait mystère de sa volonté d'approfondir la coopération franco-allemande pour passer à une nouvelle étape de l'intégration européenne et s'était rendu plusieurs fois en Allemagne, soignant son réseau dans les milieux politiques et académiques. Ce n'est pas un hasard si Emmanuel Macron prononça son premier discours sur l'Europe deux jours après l'élection législative en Allemagne. Non seulement il n'avait pas voulu interférer avec la campagne électorale outre-Rhin. Mais il sous-entendait également qu'une fenêtre d'opportunité s'ouvrait avec la double élection et qu'il n'y avait pas de temps à perdre pour l'exploiter.

### ***Attente et impatience***

Et pourtant, la réponse a tardé. Plusieurs mois ont passé avant que les responsables allemands ne se prononcent sur les propositions d'Emmanuel Macron. Il y a au moins trois raisons à cela. Premièrement, les deux partis de rassemblement que sont l'Union

5. François Hollande, Angela Merkel, 50<sup>e</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée – Déclaration de Berlin, 22 janvier 2013, <https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2013-01-22.html#Chapitre1>.

6. Entretien de recherche, 21 novembre 2018.

7. Emmanuel Macron, Initiative pour l'Europe – Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 septembre 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.

chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti social-démocrate (SPD) venaient de subir un choc profond à la suite de résultats électoraux historiquement mauvais, qui les ont affaiblis et ont ouvert de difficiles débats en interne sur les raisons de l'échec et le positionnement politique à adopter<sup>8</sup>. À cela s'ajoutait un autre choc pour l'ensemble des partis démocratiques du pays : avec 12,6 % des voix, l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) s'était positionnée en troisième force politique du pays et avait pour la première fois réussi à entrer au Bundestag. Deuxièmement, le Parti libéral-démocrate (FDP), alors pressenti pour participer à une coalition gouvernementale avec la CDU et les Verts, était très critique vis-à-vis de certaines propositions du président français, dès lors qu'elles impliquaient un partage des risques financiers entre les membres de l'Union monétaire ; c'était tout particulièrement le cas d'un budget de la zone euro, central dans son projet européen. Enfin, durant les pourparlers, puis les négociations en vue de former une nouvelle coalition, qui ne se sont terminées qu'en mars 2018, le gouvernement de transition d'Angela Merkel s'est concentré sur les affaires courantes et a évité d'ouvrir de nouveaux dossiers diplomatiques.

Cela parut décevant à double titre. D'une part, parce qu'après une campagne électorale française observée avec la plus grande attention en Allemagne, la victoire d'Emmanuel Macron avait été suivie d'un immense soulagement dans les cercles politiques et intellectuels outre-Rhin – tout autant que la défaite de Marine Le Pen. Pour beaucoup le nouveau président apparaissait comme un porteur d'espoir en raison de son appel à des réformes structurelles en France et de son discours pro-européen qui contrastait avec les attaques contre l'UE dans plusieurs autres États voisins. Dès lors, on pouvait s'attendre à ce que Berlin saisisse sans hésiter la main tendue par Paris. D'autre part, deux mois avant l'élection du Bundestag, les deux gouvernements s'étaient déjà prononcés pour un approfondissement de la relation bilatérale. Lors du Conseil des ministres franco-allemand du 13 juillet 2017 ils avaient présenté plusieurs projets de coopération concrets dans des domaines aussi différents que l'éducation, la défense et la sécurité, ou encore la protection du climat, les accompagnant d'une feuille de route. De plus, ils avaient annoncé une réflexion sur « la manière d'intensifier (la) coopération bilatérale et les instruments qui l'accompagnent<sup>9</sup> ». Une déclaration qui, *a posteriori*, présageait les travaux sur le nouveau traité. Sous cet angle, on comprend l'impatience de Paris face au long silence du gouvernement fédéral.

## Une coopération parlementaire volontariste

### *Femmes et hommes de bonne volonté*

Ce n'est donc pas de l'exécutif qu'est venue la réponse allemande, mais du Bundestag nouvellement constitué. Face au silence gouvernemental, trois de ces membres, issus de trois partis différents – ceux qui étaient alors pressentis pour former un gouvernement de coalition – eurent le « sentiment de devoir agir<sup>10</sup> ». Dans un article publié dans le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung* en novembre 2017, Franziska Brantner (Verts), Andreas Jung (CDU) et Michael Link (FDP) en appelèrent

8. Ayant obtenu 26,8 % et 20,5 % des voix, la CDU et le SPD ont perdu respectivement 7,4 et 5,2 points par rapport aux précédentes élections législatives de 2013. De son côté, l'AfD a gagné 7,9 points. Pour une analyse des élections et de leurs enjeux, voir « Les élections fédérales du 24 septembre 2017 », le dossier d'*Allemagne d'aujourd'hui* dirigé par Hans Stark et Jérôme Vaillant, n° 222/octobre-décembre 2017.

9. Communiqué conjoint franco-allemand sur l'approfondissement de la coopération entre la France et l'Allemagne, 13 juillet 2017, <http://discours.vie-publique.fr/notices/172001424.html>.

10. Entretien de recherche, 25 octobre 2018.

à une relance de la coopération franco-allemande sur la base des propositions du discours de la Sorbonne. Soulignant l'urgence de la situation européenne, ils appelèrent les deux États à assurer leur rôle de moteur de l'UE, en particulier pour rendre « la zone euro plus résistante aux crises, plus stable et plus démocratique ». Outre la responsabilité du tandem franco-allemand pour l'intégration européenne, ils se prononcèrent pour un approfondissement de la coopération bilatérale en vue d'une « pleine intégration des marchés des deux côtés du Rhin avec des règles uniformes pour les entreprises<sup>11</sup> », en particulier dans les régions transfrontalières. L'article reçut un accueil favorable dans les milieux franco-allemands et européens.

Les trois députés ont très vite cherché à élargir leur cercle d'alliés, à la fois en interne et vers la France. Au sein du Bundestag ils se sont d'abord adressés aux président(e)s de leurs groupes parlementaires respectifs pour s'assurer de leur soutien à une initiative commune. Ils ont aussi ouvert leur coopération au Parti social-démocrate qui, après l'échec des pourparlers pour une coalition « Jamaïque » le 20 novembre 2017, redevenait un partenaire incontournable ; c'est ainsi que le député Achim Post a rapidement rejoint le trio déjà constitué. En parallèle, les députés allemands se sont concertés avec leurs collègues de l'Assemblée nationale, très demandeurs d'une initiative franco-allemande. Lors d'une rencontre à Berlin à la fin du mois de novembre 2017, à laquelle participaient notamment Christophe Arend et Sabine Thillaye (respectivement président du groupe d'amitié France-Allemagne et présidente de la commission des Affaires européennes, tous deux députés de La République en marche (LaREM)), les modalités d'une action commune ambitieuse ont été évoquées et précisées. De part et d'autre du Rhin les présidents des parlements, Wolfgang Schäuble pour le Bundestag et François de Rugy pour l'Assemblée nationale, ont donné leur feu vert. Le projet était né.

La fin de l'année 2017 fut consacrée à la rédaction de ce qui allait devenir une résolution commune des deux parlements. Le Bundestag (en l'occurrence les bureaux des quatre députés à l'origine du projet et l'administration parlementaire) s'est chargé de rédiger une première ébauche, ensuite soumise à l'Assemblée nationale, qui a, à son tour, travaillé sur le texte mais de manière plus centralisée que le Bundestag. Les échanges entre les parlementaires français et allemands ont abouti à une résolution portant sur le renforcement de la coopération parlementaire franco-allemande. Celle-ci fut adoptée de manière solennelle le 22 janvier 2018 en présence des présidents des deux parlements, d'abord au Bundestag à Berlin, puis à l'Assemblée nationale à Paris<sup>12</sup>. Le message d'harmonie fut certes brouillé par la faible participation des parlementaires français à la séance parisienne ainsi que par les voix dissonantes des extrêmes. Le groupe AfD s'est en effet prononcé contre la résolution et abstenu d'applaudir le président de l'Assemblée nationale sous la coupole du Reichstag – dans un très bon allemand, ce dernier s'était attaqué au « nationalisme et [aux] mouvements

11. Franziska Brantner, Andreas Jung et Michael Link, « Macrons Vorschläge aufgreifen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 novembre 2017, <https://vdfg.de/leitartikel-macrons-vorschlaege-aufgreifen/>.

12. Pour un nouveau Traité de l'Élysée – Accroître le rôle des parlements dans la coopération franco-allemande. Résolution commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand à l'occasion du 55<sup>e</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée, 22 janvier 2018, [https://www.bundestag.de/blob/537270/a0aac9a1ba-8b4ea2867ecb6e9faa1f35/traite\\_elysee\\_resolution-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/537270/a0aac9a1ba-8b4ea2867ecb6e9faa1f35/traite_elysee_resolution-data.pdf).

populistes [qui] menacent toutes les nations européennes »<sup>13</sup>. Peu après, la présidente du Front national (FN) traitait la relation franco-allemande d'« alibi sentimental » et dénonçait un traité imprégné « de la vision allemande »<sup>14</sup>. Malgré cela, le symbole que représentait l'adoption d'une résolution commune fut à la hauteur des attentes.

### ***La dynamique du groupe de travail franco-allemand***

Surtout, ce « miracle<sup>15</sup> », pour reprendre l'expression d'un député activement impliqué dans le processus, a insufflé une vraie dynamique à la coopération parlementaire. Dans la foulée, un groupe de travail franco-allemand s'est constitué, dans lequel était représenté l'ensemble des groupes parlementaires des deux assemblées, y compris ceux qui étaient les plus critiques à l'égard de la coopération bilatérale et de l'intégration européenne ; en revanche, ne formant pas de groupe à l'Assemblée, le FN n'y a pas participé. Tout au long de l'année 2018, les députés français et allemands se sont réunis à intervalles réguliers en France et en Allemagne, pour débattre et préparer un accord parlementaire visant à être présenté dans les deux capitales le 22 janvier 2019, un an jour pour jour après la résolution commune (voir encadré 1). Ce faisant, ils ont fait le choix de la transparence et de l'ouverture à la société civile. Ainsi, ils ont mené plusieurs auditions conjointes d'experts et d'acteurs de la coopération franco-allemande, dont ils ont rendu les travaux publics<sup>16</sup>. De même, les trois textes communs qu'ils ont adoptés sur la coopération transfrontalière et le renouvellement du traité de l'Élysée<sup>17</sup> sont aisément accessibles. Ils ont été publiés en temps réel et en version bilingue sur les sites Internet des deux parlements, comme d'ailleurs le projet d'accord parlementaire<sup>18</sup> remis aux présidents des parlements à la mi-novembre 2018.

Comme souvent dans l'histoire de la relation franco-allemande, l'élément humain a joué un rôle déterminant. Plusieurs témoins et participants évoquent l'ambiance cordiale, voire amicale durant les séances du groupe de travail ainsi que la vraie complicité qui s'est instaurée entre ses membres au fil des rencontres. Dès le départ, l'objectif était d'obtenir un texte consensuel que tous soient en mesure d'approuver. Un objectif difficile à atteindre compte tenu des divergences de fond sur le sens même de la coopération franco-allemande et le principe de l'intégration européenne. Cependant, durant les débats, il semble y avoir eu assez peu de désaccords. Le principal point de conflit portait sur le partage de souveraineté qu'impliquent certaines propositions du groupe, notamment lorsqu'il s'agit de coopération transfrontalière.

13. Die Linke et La France insoumise n'ont pas non plus voté pour la résolution, mais ont proposé leur propre texte, que les autres groupes parlementaires ont rejeté. Voir « Un nouveau Traité de l'Élysée pour sortir l'Europe de la crise », 22 janvier 2018, <https://melenchon.fr/2018/01/22/sortir-leurope-de-crise-nouveau-traité-de-lelysee/>.

14. Conférence de presse de Marine Le Pen et Nicolas Bay : Réponse à la résolution discutée à l'Assemblée nationale et au Bundestag pour les 55 ans du traité de l'Élysée, Paris, 22 janvier 2018.

15. Entretien de recherche, 18 octobre 2018.

16. Compte rendu sténographique de l'audition des experts, Berlin, 17 mai 2017, <https://www.bundestag.de/blob/560404/9f1e16683deb5f2dfe11a25811781898/wortprotokoll-data.pdf>.

17. Pour un approfondissement de la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne, 17 mai 2018, <https://www.bundestag.de/blob/556382/b1166e223a1b06b8d68fa31118458533/erstes-positions-papier-der-deutsch-franzoesischen-arbeitsgruppe-data.pdf> ; Pour la mise en œuvre de projets d'utilité transfrontalière : le « paquet régions frontalières », 17 mai 2018, [http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/67553/688368/version/1/file/Dt-Frz-Arbeitsgruppe+Positionspapier\\_2\\_NEU.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/67553/688368/version/1/file/Dt-Frz-Arbeitsgruppe+Positionspapier_2_NEU.pdf) ; Position commune sur le renouvellement du Traité de l'Élysée, 20 juin 2018, [http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/68974/703161/version/1/file/2018\\_06\\_20+Position+commune\\_N3+FR+ALL+\(version+finale\).pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/68974/703161/version/1/file/2018_06_20+Position+commune_N3+FR+ALL+(version+finale).pdf).

18. Projet d'accord parlementaire franco-allemand, 6 novembre 2018, [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/gt\\_franco\\_allemand/Accord-parlementaire-20181106.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/gt_franco_allemand/Accord-parlementaire-20181106.pdf).

### **Encadré 1 : Chronologie des travaux du groupe parlementaire en 2018**

Paris, 11 avril

Première réunion commune et adoption du programme de travail

Berlin, 17 mai

Débat et adoption de deux textes sur la coopération transfrontalière ; audition conjointe d'experts et acteurs de la coopération franco-allemandes.

Paris, 20 juin

Adoption d'une position commune sur le renouvellement du traité de l'Élysée ; audition conjointe des deux ministres chargés des affaires européennes, Nathalie Loiseau et Michael Roth

Strasbourg, 13 juillet

Auditions sur la coopération transfrontalière

Berlin, 13-14 septembre

Réunion du groupe sur l'accord parlementaire franco-allemand

Lübeck, 20 septembre

Présentation des propositions pour le projet d'accord parlementaire lors de la réunion commune des bureaux des deux parlements

Berlin, 8 octobre

Réunion rédactionnelle sur l'accord parlementaire

Paris, 14 novembre

Remise du projet d'accord parlementaire franco-allemand aux présidents des deux parlements

Hostile à l'intégration européenne, l'AfD y était opposée. Malgré cela, la participation de son représentant, professeur de français et d'anglais de formation, a été perçue par d'autres comme plutôt constructive. Le fait que les principaux porteurs du projet, en France comme en Allemagne, aient une affinité particulière pour le pays partenaire a certainement été un facteur favorable. Le président allemand, Andreas Jung, vient d'une région proche de la frontière, dans le Sud-Ouest du pays, et préside depuis 2015 le groupe d'amitié France-Allemagne. Côté français, les deux présidents du groupe, le Mosellois Christophe Arend et la franco-allemande Sabine Thillaye, sont comme lui parfaitement bilingues et acquis à la cause franco-allemande. Nul doute que cette donne a contribué à la dynamique des travaux du groupe.

## **Vers un nouveau traité bilatéral**

### ***Parallélisme et interactions***

Le jour où les deux parlements présentaient leur résolution commune, le 22 janvier 2018, le président français et la chancelière fédérale faisaient une déclaration conjointe dans laquelle ils se prononçaient pour l'élaboration d'un nouveau traité et présentaient ses grands axes (voir encadré 2)<sup>19</sup>. Paris et Berlin auraient pu en rester à une déclaration, comme en 2013, mais ils ont choisi la voie plus contraignante et

19. Déclaration conjointe à l'occasion du 55<sup>e</sup> anniversaire de la signature du Traité sur la coopération franco-allemande du 22 janvier 1963, 22 janvier 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/>

## **Encadré 2 : Extraits de la déclaration conjointe d'Emmanuel Macron et Angela Merkel, 22 janvier 2018**

Préparer nos économies aux défis de demain :

Nous approfondirons l'intégration de nos économies, tout en respectant les compétences des différents niveaux institutionnels de chaque État, en encourageant notamment une harmonisation bilatérale de nos législations et l'application coordonnée du droit communautaire dans nos pays ; nous élaborerons des politiques et des instruments communs pour le développement durable, le passage au numérique et l'innovation de rupture ; nous renforcerons notre compétitivité et favoriserons la convergence économique, fiscale et sociale.

Rapprocher nos sociétés et nos citoyens :

[...] nous nous emploierons à promouvoir notre coopération bilatérale dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de l'innovation et de la culture. Nous adopterons des mesures ambitieuses dans le but de promouvoir l'enseignement réciproque des langues. Nous développerons les jumelages entre établissements d'enseignement et les programmes d'échanges [...] ainsi que la mobilité. Nous continuerons à promouvoir les échanges et les projets culturels communs dans nos deux pays et, conjointement, dans des pays tiers. [...]

Agir conjointement en faveur de la sécurité, de la paix et du développement :

[...] Nous étudierons les moyens de faire valoir plus efficacement les intérêts et valeurs communs franco-allemands, en particulier dans le cadre de mécanismes administratifs et diplomatiques communs, dans les institutions multilatérales et dans nos relations avec nos partenaires, tant au sein qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Nous rapprocherons également nos cultures stratégiques en matière de défense, de sécurité et de renseignement, notamment en développant la coopération entre nos forces de police et nos services de renseignement. [...]

Répondre aux défis de la mondialisation :

La rapidité des progrès technologiques du monde actuel et les défis énoncés dans l'Agenda 2030 et dans l'Accord de Paris constituent de toute évidence une raison de plus de moderniser et d'élargir le Traité de l'Élysée, base de notre coopération bilatérale, pour les décennies à venir. [...] Nous étudierons et proposerons conjointement des politiques efficaces et de nouvelles approches technologiques, notamment dans les domaines de la protection du climat, de l'énergie, de la mobilité, des biotechnologies et de l'intelligence artificielle.

plus symbolique d'un traité. Une équipe de négociation franco-allemande s'est alors mise en place, constituée de représentants de l'Élysée, de la chancellerie fédérale et des deux ministères des Affaires étrangères. De plus, en fonction des sujets discutés, différents ministères ont été associés. Comme toujours dans la coopération franco-allemande, il a fallu tenir compte des différences entre les deux systèmes politiques. Alors que l'Élysée, qui en France porte les questions régaliennes, a eu « un rôle d'impulsion directe<sup>20</sup> », c'est en Allemagne l'Auswärtiges Amt, à qui il revient de négocier les traités internationaux, qui a été au cœur des négociations. À cela s'ajoute, dans le

[declaration-conjointe-a-l-occasion-du-55-anniversaire-de-la-signature-du-traite-sur-la-cooperation-franco-allemande-du-22-janvier-1963-traite-de-l-elysee/](#).

20. Entretien de recherche, 6 novembre 2018.



système fédéral allemand, la nécessité d'impliquer différentes institutions, notamment le Bundesrat et le Bundestag, qui doivent approuver le traité – un élément qui a lui aussi pesé sur le rythme des négociations.

Cela n'a rien d'étonnant que les gouvernements aient fait leur déclaration le jour où les parlements adoptaient leur résolution, étant donné que le 22 janvier est officiellement « journée franco-allemande » et correspondait en 2018 au 55<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée – le jour identifié par Emmanuel Macron, dans son discours de la Sorbonne, pour présenter le nouveau traité. Cependant, il est vraisemblable que la détermination affichée par les parlementaires a soumis les deux gouvernements à une certaine pression ; d'autant qu'elle s'est accompagnée d'une communication systématique, axée sur les résultats obtenus (notamment grâce à l'adoption et à la publication régulières de positions communes). C'est ainsi que peut être interprétée la décision d'Angela Merkel de s'engager à la rédaction d'un nouveau traité bilatéral dès janvier 2018 alors qu'elle était encore à la tête d'un gouvernement de transition et que les pourparlers en vue de former une coalition étaient en cours. De façon inhabituelle, la déclaration de la chancelière a précédé le contrat de coalition signé par la CDU/CSU et le SPD en février 2018. Un nouveau traité y est mentionné comme « un premier jalon important » de la relance de la coopération franco-allemande, grâce à l'adoption « autant que possible [de] positions communes sur toutes les questions importantes de la politique européenne et internationale, et dans les domaines où l'UE à 27 est inefficace.<sup>21</sup> »

Du côté de l'exécutif, on souligne que « l'interaction avec les parlements était d'autant plus importante qu'ils ont eux-mêmes pris l'initiative<sup>22</sup> ». Les parlementaires allemands ont régulièrement été informés et consultés par l'Auswärtiges Amt, comme d'ailleurs les Länder et les régions transfrontalières. Non seulement la Loi fondamentale leur garantit un droit à l'information, mais les liens étroits qu'ils entretiennent traditionnellement avec le gouvernement fédéral – lui-même issu de l'élection législative – facilite la communication avec l'exécutif. Cela semble avoir été nettement plus compliqué pour leurs collègues de l'Assemblée nationale, bien moins impliquée dans les processus de décision politique qu'en Allemagne. Toutefois, grâce à leur étroite coopération avec leurs collègues du Bundestag, eux aussi ont pu suivre l'évolution des négociations gouvernementales et consulter l'ébauche du traité. De ce point de vue, l'audition conjointe des deux ministres chargés des questions européennes, Nathalie Loiseau et Michael Roth, en juin 2018 a été un moment clé.

### ***Influence et cohérence***

La vacance de pouvoir en Allemagne, liée aux longs pourparlers pour la formation d'un gouvernement et à l'échec d'une coalition « Jamaïque », a clairement servi les intérêts du groupe parlementaire. Un témoin reconnaît que la situation était « super, car les députés avaient beaucoup de temps<sup>23</sup> », alors que dans le pays partenaire, un autre parle d'« un alignement d'étoiles<sup>24</sup> ». Toujours est-il que les députés ont su profiter de l'espace-temps qu'ils avaient à leur disposition pour mettre certains thèmes

21. Un nouveau départ pour l'Europe, une nouvelle dynamique pour l'Allemagne, une nouvelle cohésion pour notre pays. Contrat de coalition entre la CDU, la CSU et la SPD, 19<sup>e</sup> mandat, [www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=12a83ab0-b649-6f57-377a-16522e3f15d3&groupId=252038](http://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=12a83ab0-b649-6f57-377a-16522e3f15d3&groupId=252038).

22. Entretien de recherche, 6 novembre 2018.

23. Entretien de recherche, 25 octobre 2018.

24. Entretien de recherche, 18 octobre 2018.

à l'ordre du jour et en faire le marketing. Pour eux, l'enjeu était double : d'une part, que le nouveau traité mentionne l'accord parlementaire ; de l'autre, qu'il aille dans le même sens que leurs propositions. De ce point de vue, ils ont réussi leur pari.

Parmi les convergences, il y a la volonté d'élargir le champ thématique de la coopération franco-allemande, notamment à la protection du climat, au marché numérique et à la politique migratoire. Autant de sujets qui, pour des raisons évidentes, n'étaient pas dans le traité de l'Élysée de 1963 mais que mentionne la résolution parlementaire commune du 22 janvier 2018 et qui ont été traités dans le cadre de l'audition conjointe d'experts en mai de la même année. À noter que, dans une mise en abyme des textes, le contrat de coalition gouvernementale lui-même se réfère à la résolution parlementaire, mentionnant la coopération franco-allemande « sur la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur la protection du climat de 2015 et les engagements du "Sommet One Planet" de 2017<sup>25</sup> ». Autre préoccupation centrale du groupe de travail parlementaire, qui occupe une place privilégiée dans le traité : la coopération transfrontalière, dont les négociateurs gouvernementaux ont vite saisi l'importance au fil des échanges avec des représentants des régions. Enfin, comme les députés le souhaitent, le traité mentionne la nécessité de renforcer la coopération franco-allemande sur les questions de défense et de sécurité (voir plus bas).

Outre ces éléments de convergence, le nouveau traité témoigne de cohérence. Il s'inscrit, d'une part, dans la continuité des discours sur l'Europe du président français, notamment lorsqu'il est question de développer des universités européennes et d'approfondir les échanges au niveau de la société civile – ce à quoi, par exemple, la création d'un fonds destiné à l'engagement citoyen est censé contribuer. D'autre part, il s'inspire fortement de la déclaration conjointe d'Angela Merkel et Emmanuel Macron de janvier 2018, dont il tire sa logique et sa structure. Le rapprochement des cultures politiques des deux pays, qui constitue le fil rouge de la déclaration Macron-Merkel, se décline dans le traité en une série de mesures concrètes. Ainsi, dans la perspective de « l'intégration de nos économies », telle qu'elle est mentionnée en janvier, les deux gouvernements devront pouvoir faire appel à un conseil des sages commun. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, dans lequel la France et l'Allemagne ont traditionnellement de profondes divergences, qu'elles peinent à surmonter, le traité précise quels doivent être les « mécanismes administratifs et diplomatiques communs » évoqués dans la déclaration pour rapprocher leurs cultures stratégiques. Sur ce point, les deux parties ont fait un vrai effort de compromis, acceptant des concessions parfois difficiles. Pour la France, cela ne va pas de soi d'afficher des positions européennes au Conseil de sécurité des Nations Unies, où les deux États se sont engagés à étroitement coopérer. En contrepartie, l'Allemagne a accepté d'évoquer la coopération en termes d'industrie de la défense, donc aussi les exportations – un sujet encore tabou outre-Rhin. Sur toutes ces questions, l'objectif est de « ne pas rester enfermés dans nos tours, mais d'imbriquer les univers<sup>26</sup> » français et allemand, comme le dit l'un des acteurs du nouveau traité.

25. Un nouveau départ pour l'Europe..., *op. cit.*, p. 143.

26. Entretien de recherche, 22 novembre 2018.

## Deux dossiers innovants

### *Harmonisation du droit*

L'imbrication des univers passe non seulement par la concertation mais aussi par le droit. De ce point de vue, l'« harmonisation bilatérale de nos législations et l'application coordonnée du droit communautaire dans nos pays », évoquée dans la déclaration Macron-Merkel de janvier 2018, est l'une des innovations du nouveau traité. Il faut dire qu'il s'agit là d'un serpent de mer de la coopération franco-allemande, plusieurs fois annoncée, rarement mise en œuvre<sup>27</sup>. Quinze ans plus tôt, lors du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée, les chefs d'État et de gouvernement des deux États avaient déjà déclaré vouloir « harmoniser [leurs] législations nationales dans les domaines principaux qui intéressent la vie [des] citoyens.<sup>28</sup> » Ils souhaitaient qu'au moment de préparer les projets de loi, les ministres des deux pays se consultent et tiennent compte du cadre législatif du pays voisin. Ils avaient également appelé de leurs vœux des projets qui auraient permis de faire converger les législations en droit civil. Seulement, cet objectif spécifique ne s'accompagnait pas de mécanismes spécifiques contraignants mais reposait pour l'essentiel sur la bonne volonté des acteurs politiques. On imagine aisément que cela n'a pas suffi à changer les habitudes en jeu dans les processus de production du droit national.

La création d'une assemblée parlementaire franco-allemande, sur laquelle les deux parlements se sont mis d'accord et qui trouve un écho positif dans le nouveau traité bilatéral, pourrait changer la donne et enfin permettre de « développer des approches – et le cas échéant des réglementations – juridiques et politiques convergentes dans des domaines qui restent de la responsabilité nationale ou dans lesquels l'intégration au niveau européen ne progresse pas.<sup>29</sup> » Composée de cent membres répartis de façon paritaire, en fonction des équilibres politiques internes de l'Assemblée nationale et du Bundestag, celle-ci doit se réunir deux fois par an sous une double présidence franco-allemande, idéalement avant les sommets européens. Non seulement elle veillera à l'application des engagements pris par les gouvernements dans les traités et lors des rencontres bilatérales, mais elle pourra aussi adopter des délibérations sur des sujets d'intérêt partagé et proposer des résolutions communes (voir encadré 3). De plus, l'accord parlementaire prévoit que les commissions de l'Assemblée et du Bundestag aient la possibilité d'échanger sur les directives de l'Union européenne et de les transposer en droit interne de manière conjointe, alors que jusqu'à présent, ces processus se déroulent dans un cadre exclusivement national.

Même une fois l'accord parlementaire entériné, une telle coopération n'aura rien d'automatique, ne serait-ce que parce que les commissions du Bundestag sont autonomes. Autrement dit, c'est à leurs membres de décider s'ils veulent ou non se concerter avec leurs collègues français, voire transposer conjointement avec eux des

27. La même chose vaut pour l'harmonisation fiscale. Le sujet avait été à l'ordre du jour en novembre 2001, lors du 78<sup>e</sup> sommet franco-allemand, puis en été 2010, lors de la participation du ministre fédéral des Finances, Wolfgang Schäuble, au Conseil des ministres français. En juin 2018, Angela Merkel et Emmanuel Macron ont quant à eux entériné une position commune sur un projet de directive européenne visant à harmoniser l'assiette de l'impôt sur les sociétés au sein de l'UE.

28. Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée, Paris, 22 janvier 2003.

29. Groupe de réflexion franco-allemand, *Vers un nouveau traité de l'Élysée : une coopération franco-allemande plus substantielle au service de l'Europe*, 12 avril 2018, [http://www.stiftung-genshagen.de/uploads/media/Edito\\_Vers\\_un\\_nouveau\\_traite\\_de\\_l\\_Elysee\\_avril\\_2018.pdf](http://www.stiftung-genshagen.de/uploads/media/Edito_Vers_un_nouveau_traite_de_l_Elysee_avril_2018.pdf).

### **Encadré 3 : Quelles compétences pour l'assemblée parlementaire franco-allemande ?**

- veiller à l'application des stipulations du Traité entre la République française et la République fédérale de l'Allemagne sur la coopération franco-allemande du 22 janvier 1963 et du Traité [...] ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets qui en découlent ;
- suivre les Conseils des ministres franco-allemands ; à cette fin, l'Assemblée nationale et le Bundestag allemand invitent leurs gouvernements respectifs à fournir une information exhaustive et précoce, et à rendre compte régulièrement de l'avancement de la mise en œuvre des décisions adoptées par ces Conseils ;
- suivre les activités du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité ;
- assurer le suivi des affaires internationales et européennes présentant un intérêt commun, y compris la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne commune ;
- formuler des propositions sur toute question intéressant les relations franco-allemandes en vue.

Source : Extraits du projet d'accord parlementaire franco-allemand.

directives européennes. D'un point de vue constitutionnel, l'accord ne peut que les « encourager ». Une fois de plus dans l'histoire de la coopération franco-allemande, ces mesures ne pourront donc être appliquées qu'avec la bonne volonté des acteurs politiques concernés. Cela étant, si elles l'étaient, elles contribueraient à une meilleure compréhension mutuelle, souvent insuffisante pour dépasser des malentendus tenaces. Elles favoriseraient également le décloisonnement des sphères publiques nationales (notamment à travers des auditions et des déplacements de délégations communs) et amélioreraient à la fois la transparence et l'efficacité des processus franco-allemands, caractérisés depuis des années par ce que l'on pourrait appeler le « syndrome du tiroir<sup>30</sup> ». Les deux gouvernements se disent favorables à l'idée, reste à savoir si eux aussi joueront le jeu dans le cadre des processus législatifs.

#### ***La coopération transfrontalière, laboratoire de l'intégration européenne***

Tout au long de l'année 2018, le groupe de travail parlementaire a mis la coopération transfrontalière au cœur de ses travaux. Non seulement le sujet est évoqué dans la résolution commune du 22 janvier, mais il a aussi fait l'objet de deux positions communes (sur trois) publiées en mai ainsi que d'une audition en juillet. Les parlementaires sont partis du constat que le quotidien des citoyens vivant à proximité de la frontière franco-allemande – comme de toute frontière intracommunautaire – sont confrontés au quotidien à des difficultés liées à des obstacles bureaucratiques qui peuvent être résolus. Ils déplorent les disparités entre les législations nationales en tant qu'elles ont un impact négatif dans des domaines aussi différents que le transport de proximité, la sécurité intérieure, l'accès à l'hôpital ou encore les droits sociaux (retraites, chômage, etc. pour les transfrontaliers). Dans ce contexte, un acteur décrit le cadre européen non pas comme un facteur favorable à une plus grande intégration régionale mais au contraire comme un frein, car « on ne peut pas avancer ensemble

30. Au fil des conseils des ministres franco-allemands, des projets sont annoncés, qui l'avaient déjà été quelques années auparavant sous une forme plus ou moins identique. Certains sont mis en œuvre, mais d'autres retombent dans l'oubli pour un temps indéterminé.

comme on le voudrait<sup>31</sup> ». D'où la proposition du groupe de travail de doter les régions transfrontalières de « compétences autonomes », autrement dit d'introduire des « clauses d'exception et d'expérimentation dans le droit national<sup>32</sup> ».

Le sujet est sensible, car il touche directement à la souveraineté des États ; plus précisément, il a un impact sur leurs compétences législatives. L'AfD a certes refusé de doter certaines régions de compétences supplémentaires lors des travaux du groupe parlementaire mais, du fait de son système fédéral, l'Allemagne est plutôt à l'aise avec ce principe. Du côté français, cela a fait davantage grincer des dents, et pas uniquement chez les extrêmes. Car dans une République conçue comme une et indivisible, une clause d'expérimentation est généralement perçue comme une menace. Cela n'a pas empêché les parlementaires, dont plusieurs sont issus de régions transfrontalières, de travailler sur le sujet. Le rapport Waserman (du nom d'un député alsacien lui-même membre du groupe de travail) sur la coopération transfrontalière a contribué aux réflexions et les a encouragés à faire preuve d'une certaine audace. Présentant les régions transfrontalières comme des « laboratoire[s] européen[s] de la convergence et de l'équivalence », il prône une harmonisation des droits français et allemands. Parmi ses différentes propositions, il recommande de doter les eurodistricts déjà existants « d'approches et de dispositions spécifiques pour résoudre les "irritants" de la vie quotidienne des citoyens<sup>33</sup> » ainsi que de transposer toute nouvelle directive à l'identique.

Les gouvernements se sont à leur tour approprié l'idée, en bonne place dans le traité. Pour les raisons évoquées plus haut, il s'agit d'un sujet difficile en France, en particulier pour le ministère de l'Intérieur. La révision constitutionnelle, dont le projet de loi a été présenté devant le Conseil des ministres en mai 2018 et qui aurait dû précéder le nouveau traité, aurait dû permettre de régler le problème juridique que pose la clause d'expérimentation. Celui-ci prévoit en effet un « droit à la différenciation » pour les collectivités territoriales qui devraient ainsi être autorisées à déroger à certaines dispositions réglementaires et à adapter le droit à leurs spécificités régionales. Les retards dans la réforme compliquent la tâche des juristes, sans toutefois remettre en cause le principe de différenciation. En attendant la révision constitutionnelle, le Premier ministre Édouard Philippe a annoncé fin octobre 2018 la création d'une « collectivité européenne d'Alsace » en 2021. Selon l'accord signé entre le gouvernement et les élus des deux départements alsaciens, la nouvelle entité issue de la fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin verra ses compétences élargies, notamment dans le domaine du transfrontalier, du bilinguisme, du tourisme et du réseau de transports. Si cette décision est loin d'être consensuelle, dans la mesure où certains élus craignent que l'Alsace obtienne le monopole de la coopération transfrontalière, elle a le mérite d'apporter de la cohérence au projet.

31. Entretien de recherche, 18 octobre 2018.

32. Pour un approfondissement de la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne, *op. cit.*, p. 4.

33. Sylvain Waserman, *Transfrontalier Franco-Allemand – 6 propositions pour innover au cœur de l'Europe*, rapport au Premier ministre, 7 mai 2018, p. 19, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000307.pdf>.

### **Conclusion : les conditions d'un nouveau souffle**

Le nouveau traité de coopération et l'accord parlementaire franco-allemand sont d'abord un symbole. Ils veulent apporter un message d'espoir à un moment où l'UE traverse une grave crise de légitimité et est soumise à de violentes attaques – internes et externes. Ouvrir ainsi l'année 2019 permettrait d'apporter un contrepoint au Brexit, prévu pour le 29 mars 2019, et à des élections européennes qui s'annoncent difficiles pour les forces pro-européennes. Au-delà du geste, ces deux textes ont aussi le potentiel d'améliorer la coopération franco-allemande. En aidant les acteurs politiques et administratifs des deux États à mieux se comprendre et, ainsi, à mieux jouer la carte de la complémentarité, souvent invalidée par des malentendus, ils la rendraient plus efficace. Quant au renforcement de la coopération transfrontalière qu'ils appellent de leurs vœux, il permet de répondre aux préoccupations des citoyens tout en contournant les nombreux blocages intra-européens ; autrement dit, de redonner au « franco-allemand » son traditionnel rôle de laboratoire de l'intégration européenne. Cela étant, renforcer la coopération franco-allemande a aussi un écueil, celui de se mettre à dos des partenaires européens craignant d'être écartés des grandes décisions européennes par un directoire franco-allemand. Pour éviter cet écueil, la pédagogie ne suffira pas, elle devra aussi s'accompagner du souci de l'inclusion. Mais surtout, tout dépendra de la manière dont le traité et l'accord parlementaire seront mis en application. Ces deux textes se contentent de fournir des outils qui demandent à être utilisés. Sans la bonne volonté des responsables politiques, bien des mesures resteraient sans effet.