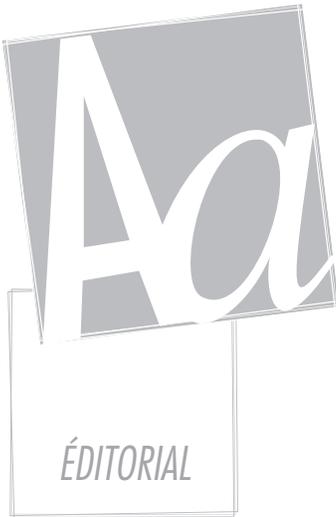


Les relations franco-allemandes : vers un nouveau traité de l'Élysée

Un dossier dirigé par Hans Stark et Jérôme Vaillant



Des difficultés franco-allemandes

Il a déjà été question dans le passé d'un nouveau traité de l'Élysée mais l'affaire, sous François Hollande, n'avait été envisagée que de façon très vague et n'avait pas abouti. À l'occasion du 55^e anniversaire du traité historique de 1963, l'idée a été reprise par Emmanuel Macron et Angela Merkel « d'avancer sur un nouveau traité de l'Élysée ». Mais les circonstances immédiates ont retardé les négociations franco-allemandes, A. Merkel étant alors encore en train de forger la nouvelle grande coalition qui la réélirait chancelière pour la 4^e fois. Aussi bien E. Macron a-t-il rappelé, le 16 mars 2018, à l'occasion de sa venue à Paris, que la réélection de la chancelière mettait (enfin !) à nouveau « l'Europe et le partenariat avec la France au cœur de nos préoccupations, comme l'accord de coalition l'a lui-même porté. » Dans sa déclaration E. Macron rappelait le contexte européen dans lequel s'inscrit la coopération franco-allemande : celui-ci était « profondément bousculé depuis le Brexit, profondément aussi bousculé depuis l'élection italienne qui a vu monter les extrêmes et qui nous a permis de pleinement toucher du doigt toutes les conséquences à la fois des difficultés économiques durables que nous n'avons pas su totalement régler et des défis migratoires que nous n'avons pas non plus totalement pu régler. » La responsabilité franco-allemande n'en était que plus grande. Il ajoutait que « pendant de longues années, l'Allemagne (avait) attendu

que la France conduise ses réformes ; la France les (avait) faites ces derniers mois dans des circonstances inédites » et que « pendant de longues années, l'Europe (avait) attendu que le couple franco-allemand avance et propose avec la force qu'il a historiquement su trouver à chacune des grandes étapes de l'Europe. » Assuré que désormais la France et l'Allemagne étaient prêtes, il affirmait que « c'est donc cette étape que nous avons désormais devant nous » et qu'« il (était) indispensable aujourd'hui que nous puissions construire cette ambition nouvelle¹. »

L'Allemagne avait donc attendu la France puis la France l'Allemagne. Neuf mois plus tard où en sommes-nous de l'élaboration d'un nouveau traité de l'Élysée et le contexte européen – comme international – est-il plus favorable au rôle de locomotive de l'Europe que souhaite à nouveau jouer le tandem franco-allemand ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous présentons dans ce numéro d'*Allemagne d'aujourd'hui* un dossier consacré aux relations franco-allemandes perçues dans leur dimension historique, politique, économique et culturelle sur fond de négociation entre la France et l'Allemagne de ce qu'il reste

1. Déclaration du Président de la République à l'occasion de la déclaration conjointe avec la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne Angela Merkel : <https://www.france-allemande.fr/Declaration-du-President-de-la-Republique-a-l-occasion-de-la-declaration.html>.

impropre d'appeler un « nouveau traité de l'Élysée » puisqu'il s'agira seulement de compléter le traité existant sur la base des évolutions intervenues depuis 1963 et surtout depuis la fin de la guerre froide. Fin 2018, le nouveau traité n'existe encore que sous la forme d'un document martyr de cinq à six feuillets. Tout d'abord rédigé en anglais, manifestement la langue à laquelle doivent recourir les négociateurs français et allemands pour s'entendre, il a été ensuite traduit en français et en allemand. Il fait encore l'objet d'allers et retours au plus haut niveau entre la France et l'Allemagne. La mouture existante serait à ce point encore insatisfaisante que d'aucuns ne sont pas sûrs qu'un texte consensuel soit disponible pour le 56^e anniversaire du traité de l'Élysée le 22 janvier 2019. Il est de ce fait inaccessible au commun des mortels. Comme celui de 1963, il devrait avoir, le moment venu, une portée générale et traiter de la politique étrangère commune, de la politique de défense et d'un programme d'équipements et d'armement communs, de culture et de l'harmonisation du droit, un aspect essentiel pour faire évoluer la coopération transfrontalière, ce qui ne sera possible que si aboutit en France la révision constitutionnelle proposée par E. Macron. Ce nouveau texte devrait donc compléter le traité de 1963 et non se substituer à lui.

Parallèlement aux négociations sur ce nouveau texte, d'autres négociations ont abouti plus rapidement dans le cadre d'une coopération plus sereine entre représentants des parlements français et allemand. Le 6 novembre l'Assemblée nationale et le Bundestag ont publié un projet d'accord parlementaire franco-allemand en français et en allemand² qui sera présenté le 22 janvier 2019, suite à la déclaration commune des deux assemblées un an auparavant et aux délibérations adoptées le 8 octobre de cette année par le groupe

de travail franco-allemand constitué à cet effet³. L'accord prévoit la création d'une assemblée parlementaire franco-allemande chargée de veiller à l'application du Traité de 1963 et de celui qui suivra (la date est laissée en suspens dans le texte disponible), de suivre les Conseils des ministres franco-allemands et les activités du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, d'assurer le suivi des affaires internationales et européennes (présentant un intérêt commun) et de formuler des propositions sur toute question intéressant les relations franco-allemandes en vue de tendre vers une convergence des droits français et allemand. Cette assemblée serait ainsi un lieu d'échange et concertation ainsi qu'une force de proposition dans tous les domaines franco-allemands. Cet accord entre parlementaires français et allemands, qui intervient avant la signature du « nouveau traité », aurait l'avantage d'éviter que le Bundestag n'en modifie la portée par un préambule comme cela avait été le cas pour celui de 1963 ! Le Sénat et le Bundesrat, en tant que représentants des territoires, ne sont pas de reste. Une déclaration commune des présidents des commissions des Affaires européennes du Sénat et du Bundesrat, en date du 22 novembre 2018, s'inscrit dans le cadre de ce qui est présenté comme la « réédition du traité de l'Élysée » et appelle en particulier à « approfondir les relations entre les deux peuples par les jumelages, les coopérations régionales et l'amélioration de l'intégration au sein des régions transfrontalières⁴. »

2. https://www.bundestag.de/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46_dt_frz_parlamentsabkommen_entwurfstext-data.pdf Voir également <http://presidence.assemblee-nationale.fr/le-president/discours/presentation-du-projet-d-accord-parlementaire-franco-allemand>.

3. Du côté français, le groupe de travail, composé de représentants de tous les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, est présidé par deux députés LaREM, Sabine Thillaye et Christophe Arend. Du côté allemand, 9 députés représentent également tous les groupes parlementaires du Bundestag, 3 CDU/CSU, 2 SPD et 1 de chaque autre parti (Verts, FDP, Die Linke, AfD). Pour le détail de la composition du groupe de travail voir <http://www2.assemblee-nationale.fr/europe-et-international/activites-parlementaires-internationales/les-relations-parlementaires-franco-allemandes/groupe-de-travail-franco-allemand>.

4. <http://www.senat.fr/presse/cp20181123.html> et http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/

Après la présentation que fait Hélène Miard-Delacroix des apports historiques du traité de 1963, Claire Demesmay présente l'accord parlementaire de façon détaillée et évoque l'état d'avancement des négociations sur le texte du « nouveau » traité en cours de négociation entre gouvernements nationaux, présidence française et chancellerie allemande. Aux incertitudes qui subsistent sur le texte qui sera finalement adopté s'ajoutent les incertitudes que connaissent en cette fin d'année 2018 l'Allemagne et la France dans un contexte européen lui-même incertain.

En Allemagne, la chancellerie a toutefois réussi à rebondir au lendemain des élections de Bavière et de Hesse qui ont représenté pour la CDU et la CSU des revers majeurs qu'analyse dans ce même numéro Henri Ménudier, en renonçant à une nouvelle candidature à la présidence de son parti, la CDU. Sa succession a conduit pour la première fois la CDU à organiser ce qui a pris l'allure de primaires puisque les trois candidats en lice – Annegret Kramp-Karrenbauer, Friedrich Merz et Jens Spahn – se sont présentés à diverses organisations internes du parti et surtout ont répondu aux questions des Allemands intéressés dans le cadre de six conférences thématiques régionales. Annegret Kramp-Karrenbauer (AKK) avait l'avantage d'être secrétaire générale de la CDU, ce qui lui avait permis de mieux connaître le parti à ses différents niveaux, mais elle ne l'était que depuis quelques mois et elle pouvait craindre qu'on lui reproche d'être trop proche de la chancellerie. C'est elle qui l'a finalement emporté au deuxième tour, avec un score très serré, contre Friedrich Merz, un ancien dirigeant chrétien-démocrate disparu des écrans depuis 2009 et réactivé pour prendre la succession d'A. Merkel. Le troisième candidat, Jens Spahn (38 ans), ministre fédéral de la Santé fort ambitieux et en position de désaccord avec la chancellerie sur sa politique migratoire, a été éliminé au premier tour avec un score honorable de près de 16 % des voix des

999 délégués réunis les 7 et 8 décembre en congrès fédéral à Hambourg. Le rapport de force entre A. Kramp-Karrenbauer et F. Merz est de 51,75 % contre 48,25 %. C'est dire que la CDU est tiraillée entre deux tendances rivales qui auront du mal à se rassembler. F. Merz représente un conservatisme traditionnel de nette tendance néo-libérale, il avait à ce titre le soutien des milieux économiques regroupés au sein de la CDU. A. Kramp-Karrenbauer s'inscrit davantage dans la ligne d'A. Merkel tout en affichant sa capacité à se différencier d'elle. Son élection devrait permettre à celle-ci de rebondir et d'envisager la poursuite de son mandat de chancellerie avec plus de sérénité que si F. Merz l'avait emporté. Celui-ci n'aurait eu de cesse de pousser la chancellerie vers la sortie pour prendre sa place. Pour les relations franco-allemandes, cela signifie que la chancellerie devrait avoir le temps de se consacrer désormais davantage aux affaires européennes et au tandem franco-allemand⁵. Ajoutons que sur le rapport à la France, F. Merz eût été un partenaire aussi valable pour la France qu'Annegret Kramp-Karrenbauer.

Las, au moment où la chancellerie retrouve une certaine liberté de manœuvre pour répondre aux attentes européennes du président français, c'est au tour de la France de plonger dans les incertitudes qu'apporte avec lui le mouvement des « gilets jaunes » qui fait perdre à celui-ci la marge de manœuvre que les succès de la première année de sa présidence lui avait donnée. La question de savoir si la France est vraiment capable de se réformer se repose. À toutes ces incertitudes qui pèsent sur la relation franco-allemande s'ajoutent celles du sort qui sera finalement fait en Grande-Bretagne au Brexit négocié par Th. May avec l'Union européenne. Incertitudes grandissantes depuis que Th. May a reporté le vote de la Chambre des communes sur cet accord. Jean-Marc Trouille analyse l'impact du Brexit sur la relation franco-allemande.

Divers/EUR_2018_559_Declaration_franco-allemande.pdf.

5. Pour plus de détails voir <https://theconversation.com/en-allemande-lapres-merkel-commence-endorceur-108464>.

Ce dossier étudie par ailleurs les questions traditionnelles qui obèrent plus ou moins les relations France-Allemagne. Christian Lequesne et Joachim Schild rappellent toute la profondeur des différences de culture politique qui ne les facilitent pas tout comme Henrik Uterwedde montre qu'il y a bien des convergences entre les cultures économiques des deux pays mais que celles-ci n'apparaissent pas toujours avec toute la clarté dont elles auraient besoin pour être mieux comprises des opinions. Pascal Kauffmann nous rappelle toute la problématique de la zone euro et ce faisant nous montre que si l'Allemagne et la France en sont bien les nécessaires moteurs, elles ne sont pas seules.

Un grand sujet franco-allemand est aujourd'hui celui d'une armée européenne et de ses équipements. L'idée n'est pas neuve, elle n'a pas abouti dans les années 1950 par la faute de la France qui en avait pourtant lancé l'idée pour encadrer le réarmement de l'Allemagne demandé par les États-Unis en période de guerre froide. L'idée n'était sans doute alors pas assez mûre et souffrait, selon le Général Navarre⁶, du fait que l'on avait voulu mettre en place une armée avant même d'avoir défini une politique de défense. Aujourd'hui, l'Allemagne semble faire sienne l'idée d'une armée européenne comme moyen d'éviter le retour de guerres intra-européennes et de faire progresser l'intégration européenne. Par ailleurs, quand la chancelière a paru faire sienne cette idée, elle a pris de grandes précautions oratoires puisque pour elle il convenait seulement de « travailler à une vision qui permette un jour de créer une véritable armée européenne⁷. » Et puis il faut savoir de quoi on parle quand on évoque la perspective d'une armée européenne. S'agit-il de défendre le continent européen ou de se doter de forces d'intervention extérieures pour la gestion internationale des crises ? Sur les opérations extérieures, Michel Drain fait dans ce numéro le point

de ce qui rapproche l'Allemagne de la France et de ce qui continue de différencier leurs cultures de défense. S'agit-il de se substituer à l'OTAN pour protéger le territoire de l'Europe depuis que D. Trump aux États-Unis, en relativisant les missions de l'OTAN, a fait prendre conscience à l'Allemagne et tout particulièrement à la chancelière qu'« on ne pouvait plus compter sur les autres comme avant », comme elle l'a répété dans son discours devant le Parlement européen⁸ ? Le débat ne fait que commencer en Allemagne. Lors d'une table ronde organisée par l'Institut français de Bonn et la Fondation Konrad Adenauer, le général de brigade Gerd Bischof⁹, a réaffirmé avec la plus grande clarté possible que « pour l'Allemagne, la défense du territoire c'était l'affaire de l'OTAN »¹⁰. Le directeur de la Conférence de Munich sur la sécurité, Wolfgang Ischinger, doute que l'on puisse avant longtemps parvenir à une « autonomie européenne de défense »¹¹. Peut-être est-ce la ministre fédérale de la Défense, Ursula von der Leyen, qui dit le mieux l'objectif – relatif – à poursuivre : « Nous voulons rester transatlantique mais devenir davantage européen. » Elle imagine des forces communes combattant ensemble mais sur la base de l'indépendance de chaque nation, étroitement imbriquées et disposant d'équipements communs qui leur permettent de s'entraîner ensemble¹². Quant au ministre des Affaires étrangères, Heiko

6. Au cours d'une conversation avec l'auteur au début des années 1980 à Paris.

7. Déclaration de la chancelière devant le Parlement européen le 13 novembre 2018 (BPA).

8. A. Merkel reprenait alors à l'identique une formule utilisée par elle dès l'accession au pouvoir de D. Trump.

9. Depuis qu'il a quitté le service actif, entre autres dans le cadre de missions militaires telles que EUFOR, il a été de 2011 à 2014 Directeur de l'Academic Plans & Policy au NATO Defence College de Rome.

10. « Wie schützt uns Europa ? Perspektiven einer handlungsfähigen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU » table ronde du 22 novembre 2018 à l'initiative de Landry Charrier, avec la participation de Michael Gahler, membre du Parlement européen, General a.D. Gerd Bischof, Lutz Güllner (ministère allemand des Affaires étrangères) et Jérôme Vaillant, direction des débats : Katharina Walkling-Spieker.

11. Entretien de W. Ischinger avec Gerhard Spöri sur t-online, 11.07.2018.

12. Discours d'Ursula von der Leyen devant le Bundestag le 21 novembre 2018 (BPA).

Maas (SPD), face au risque de réarmement en Europe qu'induirait une nouvelle confrontation Est-Ouest, il souhaite remettre à l'ordre du jour l'idée de désarmement.

Au total, l'Allemagne semble vouloir avancer à petits pas vers une stratégie de défense européenne telle que prévue dans le traité de Lisbonne (2007) sans pour autant estimer que l'OTAN est déjà historiquement dépassé et promouvoir des programmes d'équipement militaires à plus ou moins long terme (chars, avions de combat, drones). Mais la réussite du programme franco-allemand dépend largement du comportement de leurs alliés en Europe. Le choix par la Belgique du F-35 américain et non du Rafale ou de l'Eurofighter pour remplacer ses F-16 est un coup dur pour la stratégie de défense européenne. Pour Nathalie Guibert, « une telle décision anéantirait la coopération franco-allemande de défense »¹³.

La coopération franco-allemande doit faire face à de nouveaux défis, les différences de cultures entre les deux pays la freinent à n'en pas douter. Connaître et comprendre ces différences pour les anticiper et mieux les surmonter devrait pourtant permettre de progresser mais sans doute à un autre rythme que dans le passé parce que la France et l'Allemagne ne s'inscrivent plus depuis longtemps dans une Europe des 6, des 12 ou des 15 mais dans une Europe des 27(28) et qu'elles ne peuvent que peiner à retrouver la capacité à tirer les autres États membres de l'Union derrière elles, comme la rappellent C. Lequesne et J. Schild en conclusion de leur article. Les deux pays ont du moins la conviction que seule l'une ou l'autre ne peut se faire entendre sur la scène internationale et que ce n'est que par l'Europe que cela peut évoluer « pour ne pas devenir le jouet des puissances » pour reprendre la formule utilisée par E. Macron devant le Bundestag le 18 novembre 2018¹⁴.

– Hans STARK et Jérôme VAILLANT –

13. Cf. Le Monde en ligne, « La Belgique choisit les F-35, un coup dur pour l'Europe ».

14. <https://www.france-allemande.fr/Journee-de-Deuil-national-allemand-le-president-Macron-a-Berlin-20-novembre.html>.