

Intitulé de l'épreuve :

Questions internationales - note

Nombre de copies :

2

Numerotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

Direction de l'Union européenne

Paris, le 6 septembre 2022

Bassin suivi par : rédacteur DUE/AAA

Note à l'attention du cabinet de la secrétaire d'Etat  
chargée de l'Europe

A/S : Préparation du 60<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée : proposition  
d'une nouvelle feuille de route franco-allemande (2023-2026)

Le 22 janvier 2023 marquera le soixantième anniversaire de la signature du traité de l'Élysée qui scella en 1963 la réconciliation entre la France et la République fédérale d'Allemagne.

Tant la célébration de cette date historique intervient dans un contexte marqué par les doutes sur la capacité du moteur franco-allemand à avancer de concert que par les bouleversements historiques induits par la crise sanitaire de 2020 et l'invasion de l'Ukraine en février 2022.

Cette direction propose de saisir l'opportunité de la préparation de l'anniversaire du traité de l'Élysée pour engager des consultations avec la partie allemande pour l'adoption d'une feuille de route commune sur la période 2023-2026, sur la base des propositions développées dans cette note.

I - La relation franco-allemande a constitué le moteur essentiel de la construction européenne depuis le Traité de l'Élysée mais cette impulsion a perdu de sa force depuis plusieurs années.

N°

1.18

1 - La relation franco-allemande s'est structurée par les traités et une volonté politique transpartisane depuis 1963 et a constitué un motif essentiel de la construction européenne.

\* La relation franco-allemande, parfois définie comme un "couple" dans l'Hexagone, plutôt comme un "moteur" alsac-Rhin, s'est structurée à partir du traité de l'Elysée signé par De Gaulle et Adenauer le 22 janvier 1963. Le texte prévoit des mesures de nature organisationnelle (réunion des chefs d'Etat au moins deux fois l'an, des ministres des Affaires étrangères tous les trois mois, des ministres des armées tous les trois mois et des CENAB tous les deux mois) et engage les deux pays à accorder leurs consultations et leur coopération en matière de diplomatie, de défense et d'armement, ainsi qu'en matière d'éducation et de jeunesse (enseignement des langues, équivalences universitaires, coopération scientifique, création d'un office franco-allemand de la jeunesse).

\* Depuis 1963, ces dispositions ont été largement complétées et étendues, à l'exemple de la déclaration bilatérale lors de la célébration des quarante ans du traité de l'Elysée qui renforce l'engagement franco-allemand à coopérer davantage en matière de rapprochement des sociétés civiles, de culture et de média, d'harmonisation fiscale et de droit de l'énergie et qui permet des efforts renouvelés en matière d'environnement et de développement durable, ainsi que dans le domaine de la recherche et du développement technologique.

Les dispositions de 1963 ont été actualisées par la signature en 2019 du traité d'Aix-la-Chapelle par Emmanuel Macron et Angela Merkel, qui a permis de définir dans les textes l'ambition de la coopération bilatérale et son champ d'application.

\* Par-delà les textes, la relation franco-allemande s'est nouée d'un consensus transpartisan des partis de gouvernement en France et en Allemagne dont les principales figures ont toujours démonté leur attachement à la coopération entre Paris et Berlin. Ces figures ont parfois incarné, pour l'Histoire, les symboles de la réconciliation et ont donné des visages au "couple" franco-allemand, à l'exemple du binôme

de Gaulle-Allemagne, de l'entente entre Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, ou des mains entrelacées de F. Mitterrand et H. Kohl à Douvres.

\* La relation franco-allemande a joué un rôle essentiel dans la construction européenne. Toutes deux fondateures de Communautés européennes en 1957, leur coopération et communauté de vue sur l'avenir de l'Europe ont favorisé ces grandes avancées de la construction européenne notamment l'Acte unique (1986), le Traité de Maastricht (1992), l'Euro ou l'espace Schengen.

2 - L'impulsion franco-allemande a perdu de sa force au cours des dernières années en raison de divergences persistantes sur les questions stratégiques et économiques.

\* Sur le plan stratégique, l'Allemagne a historiquement fait part de ses réticences à l'égard d'un agenda ambitieux pour renforcer l'Europe de la défense et l'autonomie stratégique de l'UE.  
On peut y voir plusieurs raisons :

- primauté de l'OTAN et de la coopération avec Washington en matière de sécurité et de défense ;
- poids de l'histoire allemande et perception d'une opinion publique marquée, au moins jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, par un fort anti-militarisme ;
- crainte d'une "Europe de la défense" conçue comme un agenda français caché destiné à faire endosser à l'Allemagne le coût de l'ambition militaire française.

\* Sur le plan économique, la position de première puissance économique de l'UE de l'Allemagne s'est consolidée au cours des dernières décennies et Berlin s'est fortement impliquée pour définir les structures économiques et financières européennes en adéquation avec ses principes et ses intérêts. Conformément à la vision "ordolibérale" allemande, Berlin est ainsi à l'origine de la politique de l'Euro fort et des mécanismes de contrôle des dépenses publiques européennes, à l'image du pacte de stabilité et de croissance ~~mais~~ imposant les ratios de dette de 60% de PIB et de 3% de déficit.

L'approche ordolibérale de l'Allemagne a pu nourrir des crispations

tions à Paris, en particulier lors d'épisodes de crise, comme en 2010-2011 lors de la première crise des dettes souveraines, lorsque des politiques européennes contradiçantes pouvaient être attendues pour relancer l'activité économique de la zone euro.

\* Le programme européen ambitieux du Président de la République, dévoilé lors du discours de la Sorbonne de 2017, a mis en lumière la persistance de ces divergences fondamentales. Le gouvernement allemand s'est montré relativement à soutenir l'ambition française :

→ en matière de défense et sur l'agenda d'autonomie européenne: l'Allemagne a rejeté que l'Initiative européenne d'intervention (IEI) n'apparaisse comme un embryon d'armée européenne, rappelant sa préférence pour l'OTAN. Berlin a également œuvré à limiter l'ambition du "Fond européen de défense" en en affaiblissant considérablement les moyens dans le cadre du budget pluriannuel européen (GEP 2021-2027). Berlin a privilégié le soutien à une coopération renforcée en matière de défense aux objectifs moins précis à long terme.

→ en matière économique et financière: si Angela Merkel avait marqué son soutien au projet de budget spécifique de la zone euro, lors du sommet de Néuburg de juin 2018, l'Allemagne avait revu son montant à la baisse. L'Allemagne avait également refusé la proposition française de créer une taxe sur les géants du numérique.

II - Les bouleversements politiques et économiques liés à la crise sanitaire et à l'invasion de l'Ukraine créent toutefois une situation nouvelle propice au réengagement de l'Allemagne, ce qui doit nous inciter à répondre à l'initiative à l'approche des 60 ans de l'Elysée, en proposant une nouvelle feuille de route commune 2023-2026.

1 - La crise sanitaire et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont préfiguré un "changement d'époque" (Schottz) en Allemagne, susceptible de rapprocher les vues franco-allemandes.

\* L'ampleur de la crise sanitaire débute en 2020 a convaincu Angela Merkel d'opérer un retournement inédit en matière économique et financière.

Le 18 mai 2020, la France et l'Allemagne ont conjointement proposé que l'UE emprunte 500 milliards d'euros en son nom et qu'elle distribue ce fonds aux États membres sous forme de subvention. Le projet a été rejeté par le Conseil européen à l'été 2020 qui a approuvé un plan de relance de 750 milliards (devenu depuis le plan "Next Generation Europe"). Cette concession allemande à la relance budgétaire au niveau européen s'est accompagnée de la suspension rapide de l'ensemble des procédures de contrôle des déficits publics ("six-pack"; "two-pack") mises en place à la demande de l'Allemagne après la crise des dettes souveraines.

\* L'invasion de l'Ukraine a engendré un tournant stratégique du gouvernement allemand. Dans un discours au Bundestag le 27 février 2022, le chancelier allemand a dévoilé les orientations qu'il entendait prendre face à l'agression russe :

- i) la fourniture de matériel militaire à l'Ukraine;
- ii) le soutien à une politique de sanctions économiques contre la Russie;
- iii) l'engagement à œuvrer pour qu'aucun autre pays européen ne soit à son tour agressé;
- iv) l'annonce d'un investissement massif dans le renforcement des capacités militaires allemandes;
- v) le changement de doctrine allemande en matière d'engagement politico-militaire, dans le sens de plus de fermeté et d'action commune européenne.

Les annonces se sont traduites par deux votes importants du Bundestag allemand au printemps 2022 :

→ 27 avril : adoption d'une résolution au Bundestag

autorisant la fabrication d'armes lourdes allemandes à l'Ukraine ;  
→ 3 juillet : accord des députés allemands au projet de révision de la loi fondamentale prédisant que "l'Etat fédéral est autorisé à créer un fonds spécial de 100 milliards d'euros".

\* Par ces amoncos et ces décisions, l'Allemagne a donc opéré un revirement majeur vis-à-vis d'une doctrine de non-engagement qui avait jusqu'ici prédominé, bien que l'action de Joachim Fischer pour permettre à l'Allemagne de soutenir l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999 avait déjà ouvert une brèche. Elles ouvrent une séquence nouvelle où l'Allemagne atteindra la cible stanienne de 2% du PIB en dépenses de défense et souhaitera contribuer plus activement à la défense de l'Europe.

2 - Cette situation est porteuse de nouvelles opportunités et nous pouvons prendre l'initiative d'une feuille de route commune pour les trois prochaines années afin de réengager l'Allemagne sur un agenda bilatéral, européen et international ambitieux, en vue de la célébration des 60 ans des traités de l'Elysée.

\* La feuille de route pourrait placer en son cœur un agenda politique commun, décliné au niveau bilatéral, européen et international, qui tiennent compte des bouleversements en cours et qui serve nos vues d'une Europe plus souveraine.

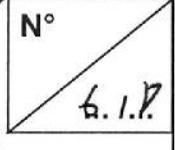
→ au niveau bilatéral : acter la détermination du couple franco-allemand à assumer un rôle accru sur les questions politico-militaires et à développer leur coordination en ce sens.

\* Résultat : accroître la régularité des rencontres de haut-niveau avec notamment une ministérielle AE, un CFADS et une rencontre des CEPAs à un rythme mensuel. Ces réunions seront préparées par un 2+2 des Directeurs politiques et Directeurs politiques de défense à un rythme mensuel.

\* mise en œuvre : premier trimestre 2023.

→ au niveau européen : défendre conjointement un agenda de souveraineté, préponé bilatéralement dans ces réunions évoquées supra.

\* Résultat : promouvoir l'abandon de l'unanimité



dans les décisions de politique étrangère de l'Europe ; promouvoir l'IEI comme outil militaire européen de réaction rapide sur une base ad hoc et en promouvant le fonctionnement pour la défense des pays proches de la Russie ; organiser un sommet franco-allemand avec les partenaires облачных de l'UE pour définir une approche commune de la problématique russe et rappeler la détermination franco-allemande à défendre leur intégrité territoriale

\* mise en œuvre : second semestre 2023.

→ au niveau international : développer notre convergence de vue pour promouvoir les efforts en matière de stabilité alimentaire mondiale.

\* Misez préparer une initiative franco-allemande, soutenue par le G7 et présentée au G20, auprès de la FAO intégrant à l'initiative GARM les idées également développées par l'Allemagne pour une alliance mondiale pour la sécurité alimentaire

\* mise en œuvre : premier semestre 2023.

\* La feuille de route pourrait également comporter un agenda à l'avenir franco-allemand, proposant des coopérations renforcées en matière de recherche, d'environnement et de numérique.

→ en matière de recherche : développer les travaux du groupe de travail sur l'espace et accroître la coopération en matière d'intelligence artificielle, en lien avec les acteurs du monde économique.

→ en matière environnementale : faire du groupe de travail du Réchauffement climatique un organe franco-allemand rendant compte périodiquement et conjointement aux deux ministres de l'Environnement de manière publique.

→ en matière numérique ; créer une agence franco-allemande de la protection des données et du respect de la vie privée qui suivra de très près l'UE sur ces questions sensibles pour nos expériences politiques.

\* mise en œuvre : courant 2024 .

\* La feuille de route pourrait enfin proposer des projets majeurs pour rapprocher nos sociétés :

→ en matière sportive : inviter la jeunesse franco-allemande, par le biais de l'OFAT, à s'impliquer pleinement dans la préparation des Jeux Olympiques de Paris

2024. Proposer que les délégations françaises et allemandes défient ensemble lors de la cérémonie d'ouverture sur la Seine.

- en matière de connexions: accélérer la mise en place des trains de nuit reliant la France et l'Allemagne, avec l'objectif à horizon 2026 de liaisons franco-allemandes quotidiennes de nuit.
- en matière de coopération transfrontalière: lancer le dialogue franco-allemand d'experts pour la gestion des cours sanitaires.
- en matière d'enseignement bilingue: mettre en place un plan d'urgence pour stopper l'érosion préoccupante de l'apprentissage de nos langues respectives. Fixer des objectifs chiffrés sur le nombre de recrutement de professeurs en France et en Allemagne %.

Vista : DUE / RELEX

le Directeur

DUE / INT

ASD / ASD

DP