

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au proces-verbal de la séance du 8 décembre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de deux protocoles au Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963,

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Benard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldagues, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malene, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 25, 405, 414 et T.A 38.

Sénat : 112 (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : les deux protocoles franco-allemands signés le 22 janvier 1988 et annexés au "traité de l'Elysée" du 22 janvier 1963 créent un conseil franco-allemand de défense et de sécurité et un conseil franco-allemand économique et financier qui illustrent le caractère privilégié, exceptionnel et exemplaire des relations bilatérales entre la France et la République fédérale d'Allemagne	5
PREMIERE PARTIE - La genèse et l'évolution du traité de l'Elysée, véritable charte de l'entente franco-allemande	9
A. L'organisation de la coopération franco-allemande : origine et contenu du traité de l'Elysée	9
1°. Le contexte : un geste politique historique accompli dans un climat difficile	9
2°. Les dispositions du traité et le préambule adopté par le Bundestag	11
B. Un quart de siècle d'application du traité de l'Elysée (1963-1988) : de l'atonie à la relance de la coopération franco-allemande	14
1°. Une mise en oeuvre difficile se traduisant par une intensité limitée de la coopération franco-allemande malgré certaines réussites	14
2°. Une nouvelle tonalité des relations franco-allemandes à partir de 1974, incluant une relance de la coopération bilatérale en matière de sécurité au cours des dernières années	17
DEUXIEME PARTIE - Les dispositions des deux protocoles du 22 janvier 1988 : l'institution d'un conseil de défense et de sécurité et d'un conseil économique et financier franco-allemands, illustration du renforcement de la coopération bilatérale	23
A. Le conseil franco-allemand de défense et de sécurité . . .	25
1°. Analyse et portée pratique du texte proposé	25

a. Les dispositions du protocole	25
b. Le contexte et les traductions pratiques potentielles de l'activité du conseil de défense et de sécurité	27
1. L'élaboration de conceptions communes	27
2. Manoeuvres communes et coopération militaire	28
3. La brigade franco-allemande et la constitution d'unités militaires mixtes	29
4. L'interopérabilité des matériels et la coopération en matière d'armements	31
2°. Les observations de votre rapporteur : un protocole qui, malgré les limites que son application rencontrera et les réserves qu'il peut susciter, confortera heureusement la coopération franco-allemande en matière de défense en la situant dans son contexte politique	32
a. Les limites du protocole et les réserves qu'il peut susciter	32
b. Une impulsion politique donnée au renforcement de la coopération en matière de défense	34
B. Le conseil franco-allemand économique et financier	36
1°. Analyse et portée pratique du texte proposé	36
a. Les dispositions du protocole	36
b. Le contexte et les traductions pratiques potentielles de l'activité du conseil économique et financier	38
2°. Les observations de votre rapporteur : un protocole qui répond à d'heureuses motivations et doit constituer un précieux instrument de la politique économique et monétaire européenne si les réserves qu'il a suscitées n'aboutissent pas à réduire son rôle à une dimension essentiellement symbolique	39
a. Un instrument répondant à d'heureuses motivations et de nature à contribuer à avancer sur la voie de l'union économique et monétaire européenne	39
b. Les réserves suscitées par les dispositions relatives au conseil économique et financier	41
TROISIEME PARTIE - Des textes de nature à approfondir la communauté de destin franco-allemande, condition préalable à la poursuite efficace de la construction européenne	43
A. L'amorce d'un souffle nouveau donné aux relations bilatérales	43
1°. Le bilan des relations franco-allemandes : une coopération exceptionnelle et exemplaire	43
2°. La nécessité d'une impulsion nouvelle dans les domaines de la sécurité et des affaires économiques et monétaires	47

B. La condition d'un nouvel élan vers la construction communautaire	49
1°. Une étape vers l'union économique et monétaire européenne	50
2°. Un progrès sur la longue route vers une défense européenne	52
 Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	 55
 Projet de loi	 58

"L'histoire de la France et de l'Allemagne n'est depuis des siècles qu'un effort constant pour se rapprocher, se comprendre, se fondre l'un dans l'autre. L'indifférence leur fut toujours impossible, il leur faut se haïr ou s'aimer. Ni le destin de la France, ni celui de l'Allemagne, ne pourra être fixé et assuré séparément"

(Ludwig Börne, 1839)

Mesdames,

Messieurs,

Le vingt-cinquième anniversaire du traité franco-allemand de l'Elysée -signé le 22 janvier 1963 par le général de Gaulle et le Chancelier Adenauer- a été célébré avec éclat le 22 janvier 1988 à Paris, en présence des plus hautes autorités françaises et ouest-allemandes.

Aussi chargée en symboles et en cérémonies qu'elle ait été, cette commémoration fut toutefois davantage qu'un simple anniversaire. Elle fut l'occasion de plusieurs décisions nouvelles marquant la vitalité et l'intensité de la coopération franco-allemande. Elle permit surtout aux deux gouvernements de consacrer alors les efforts accomplis au cours des dernières années pour donner un souffle et un élan nouveaux aux relations entre les deux pays, dans l'esprit du traité de 1963, dans les domaines de la défense et de l'économie.

C'est ainsi que le président de la République et le Chancelier ont solennellement signé le 22 janvier 1988, dans le salon Murat de l'Elysée, deux protocoles annexés au traité du 22 janvier 1963 créant, pour le premier, un conseil de défense et de sécurité et, pour le second, un conseil économique et financier franco-allemands. Ce sont ces deux protocoles dont le présent projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, tend à autoriser la ratification.

*

* *

Réaffirmant la communauté de destin des deux pays et marquant leur volonté commune de renforcer leur coopération au service de la construction européenne et de la paix, ces deux protocoles viennent une nouvelle fois illustrer le caractère exceptionnel, privilégié et exemplaire des relations bilatérales entre la France et la République fédérale d'Allemagne.

- **Exceptionnelles**, les relations franco-allemandes le sont d'abord au regard de l'histoire. Nous ne reviendrons pas ici sur les heurs et les malheurs qui ont caractérisé ces relations durant près de trois siècles de conflits, depuis les victoires de Turenne en 1674 jusqu'à la capitulation de 1945, ni sur les efforts qui ont permis, au terme de tant³ de tragiques épreuves, la réconciliation franco-allemande. Gardons toutefois présent à l'esprit que, s'inscrivant dans le contexte du système hérité du second conflit mondial -qui fait qu'aujourd'hui encore la France est l'une des quatre puissances responsables à Berlin-, la coopération bilatérale revêt une signification toute particulière et a atteint aujourd'hui un degré d'intensité, de globalité et de précision qui témoigne d'une volonté politique profondément enracinée. Cette volonté est illustrée au fil des ans par la constance et l'étroitesse des relations franco-allemandes, par delà les aléas de la vie politique, quels que soient les responsables du pouvoir à Paris et à Bonn.

- Ces rapports franco-allemands apparaissent ainsi aujourd'hui tout à fait **privilégiés**, illustrant les acquis de la réconciliation et l'étroitesse unique des liens tissés entre les deux nations, malgré les inévitables malentendus. Les deux pays constituent les principaux piliers de la construction européenne. L'Allemagne fédérale et la France représentent le principal partenaire économique et commercial l'une pour l'autre, même si ces relations restent marquées par un déséquilibre persistant des échanges en faveur de la R.F.A. Les deux pays ont parallèlement mis en oeuvre une importante coopération dans le domaine culturel qui contribue largement à sceller l'amitié entre les deux peuples.

- Ces relations bilatérales apparaissent enfin **exemplaires** par le cadre institutionnel unique dans lequel elles s'inscrivent qui, pour la première fois dans l'histoire, a vu ses mécanismes expressément fixés par un traité. Le Traité de l'Elysée, véritable charte de l'entente

entre les deux pays, prévoit ainsi notamment deux rencontres annuelles des Chefs d'Etat et de gouvernement qui ont conduit, en un quart de siècle, à la tenue de plus de cinquante "sommets" franco-allemands.

Toutefois, le bilan de l'application, après vingt-cinq ans, du Traité de l'Elysée ainsi que l'importance nouvelle acquise, au cours de ces dernières années, par les questions de sécurité et de défense en Europe, soulignaient la nécessité d'un renforcement de la coopération bilatérale en matière de sécurité. Dans le même temps, le caractère dominant des relations économiques franco-allemandes pour chacun des deux partenaires devait naturellement exercer son influence dans le cadre des rapports bilatéraux par un approfondissement de la concertation entre les deux pays dans le domaine économique et financier.

Tel est précisément le double objet des deux protocoles signés le 22 janvier 1988 pour être annexés au Traité de l'Elysée et qui font l'objet du présent projet de loi.

*

* *

"Au fond, c'est le coeur du problème. Il n'y aura ou il n'y aura pas d'Europe, suivant qu'un accord sans intermédiaire sera ou non possible entre Germains et Gaulois."

(Général de Gaulle, 1949)

- PREMIERE PARTIE -

LA GENESE ET L'EVOLUTION DU TRAITE DE L'ELYSEE, VERITABLE CHARTE DE L'ENTENTE FRANCO- ALLEMANDE.

A - L'organisation de la coopération franco-allemande : origine et contenu du traité de l'Elysée.

1°). Le contexte : un geste politique historique accompli dans un climat difficile.

Le traité de l'Elysée du 22 janvier 1963 constitue aujourd'hui la véritable charte d'une coopération franco-allemande dont l'intensité, la richesse et l'approfondissement n'ont pas d'équivalent en Europe. Ce traité, signé par le Général de Gaulle et le Chancelier Adenauer, a donné un nouvel élan aux relations bilatérales. Il a également constitué un élément fondamental de la démarche européenne des deux pays.

Mais il convient aussi de rappeler aujourd'hui que le traité de 1963 fut davantage un aboutissement qu'un point de départ. Le traité de l'Elysée a d'abord consacré le processus de réconciliation engagé entre les deux pays depuis 1945.

Dès 1949, le principal souci d'hommes tels que Robert Schuman et Jean Monnet fut d'amarrer solidement la République fédérale naissante à l'Europe de l'Ouest et à l'Alliance atlantique. De son côté, le Chancelier Adenauer, en faisant de la réconciliation l'un des objectifs prioritaires de son action, fit accomplir de grands progrès au dialogue franco-allemand.

Le traité de l'Elysée est bien un traité d'amitié et non un traité chargé de régler les problèmes politiques pendants entre la France et l'Allemagne : après le règlement des querelles liées au projet de Communauté européenne de défense, le dernier traité ayant pour objet de régler les conflits entre les deux pays est le traité de 1956 -signé par le Président Guy Mollet et le chancelier Adenauer- relatif à l'affaire sarroise et la canalisation de la Moselle.

Dans ces conditions, le grand mérite du général de Gaulle restera d'avoir été, non le créateur du rapprochement franco-allemand, mais celui qui a converti des millions de Français à cette réconciliation. Le traité de l'Elysée constitue bien à cet égard un geste politique dont la signification revêt une portée historique.

Encore faut-il se remémorer ici le contexte relativement difficile, particulièrement au plan européen, dans lequel le traité fut élaboré, signé puis ratifié. L'échec du "plan Fouchet" en 1962, le premier veto français à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun, les divergences de conception entre la France et la R.F.A. sur la coopération européenne et atlantique rappellent le climat qui prévalait alors. Pour leur part, les partenaires de la France et de la République fédérale craignaient, plus ou moins ouvertement, la création d'un axe franco-allemand qui serait capable d'imposer sa volonté aux autres membres de la Communauté.

C'est dans ce contexte, au lendemain du voyage du Général de Gaulle en Allemagne fédérale, que le gouvernement français adressera, en septembre 1962, au gouvernement de Bonn un mémorandum proposant une coopération organique et régulière entre les deux pays. Puis, conformément au souhait du Chancelier

Adenauer, désireux d'assurer la pérennité de son héritage, il fut convenu d'établir un traité en bonne et due forme.

C'est ce traité -qui apparaît aujourd'hui comme un précieux instrument européen et le fondement de la coopération franco-allemande- qui fut signé à l'Elysée le 22 janvier 1963 par le Général de Gaulle et le Chancelier Adenauer.

2°). Les dispositions du traité et le préambule adopté par le Bundestag.

Le traité de l'Elysée pose les principes et l'organisation générale de la coopération franco-allemande, singulièrement en matière de sécurité et de défense.

- Le traité est précédé d'une **déclaration commune** dans laquelle le Chancelier Adenauer et le Général de Gaulle soulignaient la volonté de réconciliation des peuples français et allemand, mettant ainsi fin à une rivalité séculaire. La déclaration affirme en même temps la solidarité entre les deux peuples tant du point de vue de leur sécurité que de leur développement économique et culturel. Mettant l'accent sur le rôle de la jeunesse, cette déclaration commune place enfin le renforcement de la coopération franco-allemande dans la perspective de la construction européenne, comme une étape indispensable sur la voie de l'Europe unie.

- **Le traité** lui-même fixe dans son **titre premier ("organisation") les principes de la coopération** entre les deux Etats. Il définit une procédure de réunions et de consultations régulières entre responsables politiques et hauts fonctionnaires des deux pays dans les conditions suivantes :

. les Chefs d'Etat et de gouvernement se réunissent à l'occasion de "sommets" organisés deux fois par an et chaque fois que nécessaire, alternativement dans chaque pays ;

. indépendamment de la participation des divers ministres intéressés aux "sommets", les ministres des Affaires étrangères se

réunissent au moins tous les trois mois, tandis que leurs hauts fonctionnaires se rencontrent chaque mois ;

. les deux ministres de la Défense se rencontrent également au moins une fois par trimestre, tandis que le Chef d'Etat-major des armées et l'Inspecteur général de la Bundeswehr se réunissent au moins une fois tous les deux mois ;

. enfin des rencontres périodiques sont également prévues entre les ministres de l'Education nationale et les responsables de la jeunesse des deux pays.

- La **seconde partie** du traité ("**programme**") précise ensuite le **contenu de la coopération** dans trois domaines principaux :

. dans le domaine de la **politique étrangère**, il est précisé que les deux gouvernements se consultent, "avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère, (...) en vue de parvenir autant que possible à une position analogue" ; les affaires européennes, les relations Est-Ouest et les rapports avec l'Alliance atlantique constituent ainsi naturellement les sujets d'élection de ces consultations, tandis que la coopération en matière d'aide aux pays en voie de développement revêt une importance particulière ;

. dans le domaine de la **défense**, les trois objectifs du traité concernaient : le rapprochement des doctrines sur le plan de la stratégie et de la tactique en vue d'aboutir à des conceptions communes ; la multiplication des échanges de personnel entre les armées ; et l'élaboration en commun de projets d'armements et la préparation de plans de financement. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur les conditions d'application du traité en la matière ;

. enfin, le troisième domaine de la coopération franco-allemande évoqué par le traité -qui ne doit pas être sous-estimé- concerne **l'éducation et la jeunesse** ; des mesures concrètes sont ainsi prises en vue d'accroître le nombre des élèves allemands apprenant le français et réciproquement, les recherches scientifiques concertées, et la multiplication des échanges entre les jeunes.

- Cette brève analyse du texte, court mais dense, du traité de l'Elysée doit toutefois être complétée par l'évocation du **préambule adjoint au traité**, le 16 mai 1963, par le **Bundestag** lors du vote de ratification devant le Parlement fédéral. S'il est tout à fait excessif de prétendre, comme on l'a parfois fait, que le préambule vidait le traité

de sa substance même, ce texte, qui explicitait les intentions allemandes, marquait toutefois clairement que le traité n'avait pas la même signification pour les Allemands et pour les Français. Le préambule se référait en effet sans ambiguïté à la nécessité d'une étroite coopération avec les Etats-Unis, à l'intégration des forces de l'Alliance atlantique ou à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun..., autant d'idées et de perspectives que le Général de Gaulle et le gouvernement français de l'époque n'approuvaient pas en tant que telles.

Quoi qu'il en soit, le traité de l'Elysée, par l'instauration de rencontres fréquentes à tous les niveaux de responsabilité, par la diversité des domaines couverts et par son caractère institutionnel, a ainsi revêtu les relations franco-allemandes d'un caractère exemplaire et exceptionnel.

De surcroît, à ces consultations régulières prévues par le traité, se sont par ailleurs ajoutées, depuis 1974, de fréquentes rencontres informelles entre le Président de la République ou le Premier ministre français et le Chancelier fédéral. C'est l'esprit général des relations franco-allemandes qui s'est trouvé ainsi heureusement modifié. Ainsi que le relevait M. Alfred Grosser il y a quelques années ("Documents", décembre 1982, p. 163) : "Il n'y a rien de comparable, actuellement, entre la France et aucun autre pays, entre la République fédérale d'Allemagne et aucun autre pays. Cela a pour conséquence que, au lieu de suivre les filières classiques de la communication entre fonctionnaires des deux pays (ambassade, puis ministère), l'on décroche son téléphone et on appelle directement son collègue à Bonn et à Paris. L'obligation de consultation a entraîné ces réflexes. Il faut ajouter que le fait que le Président de la République et le Chancelier se rencontrent deux fois par an a souvent servi à apaiser les conflits potentiels".

Encore convient-il d'apprécier, par delà cette approche générale, comment a évolué l'application du traité de l'Elysée en un quart de siècle, de 1963 à 1988.

*

* *

B - Un quart de siècle d'application du traité de l'Elysée (1963-1988) : de l'atonie à la relance de la coopération franco-allemande.

1°). Une mise en oeuvre difficile se traduisant par une intensité limitée de la coopération franco-allemande malgré certaines réussites.

Il serait assurément fallacieux de prétendre que la mise en oeuvre du traité de 1963 a instantanément modifié et éclairé d'un jour nouveau les relations franco-allemandes. Il faut au contraire rappeler le climat particulièrement troublé dans lequel le traité entra en vigueur.

- Le **préambule** adopté par le Bundestag le 16 mai 1963 illustre particulièrement ce contexte difficile. En indiquant que la coopération franco-allemande aurait en particulier pour objectif de renforcer "la défense commune dans le cadre de l'OTAN et l'intégration des forces armées des Etats-membres", les parlementaires allemands s'opposaient clairement à des options fondamentales choisies par Paris. Pour la France, en effet, l'accent mis dès 1958 sur l'indépendance de notre politique de défense et sur la constitution d'une force de dissuasion nucléaire autonome conduisait à concevoir la coopération franco-allemande comme une dimension spécifique de notre politique de sécurité européenne et non comme un simple élément parmi d'autres de relations transatlantiques dont le déséquilibre politique apparaissait à Paris par trop flagrant.

- Cette malheureuse situation de départ conduisit pendant plus d'une décennie à une relative atonie des relations franco-allemandes, même lorsque les relations au sommet apparaissaient favorables entre les plus hautes autorités de l'Etat. Une mauvaise impulsion avait été donnée à la coopération bilatérale. Elle fut malencontreusement poursuivie par la conjonction de plusieurs événements successifs parmi lesquels on rappellera d'un mot :

. l'élection à la fin de 1963 d'un nouveau Chancelier, Ludwig Ehrard, profondément atlantiste et tout acquis aux conceptions américaines, ce qui ne pouvait qu'aviver les tensions avec Paris ;

. la politique dite de la "chaise vide" pratiquée par la France aux Communautés européennes, de juillet 1965 à janvier 1966, en raison de profonds désaccords sur la politique agricole commune et l'élargissement des compétences des institutions communautaires ;

. enfin, la décision prise par Paris en 1966 de retirer l'ensemble des forces françaises de l'organisation militaire intégrée, mettant ainsi un terme au processus amorcé dès 1959 pour la Flotte de Méditerranée et poursuivi en 1964 pour la Flotte de l'Atlantique.

Par la suite, la tentative de relance des relations franco-allemandes amorcée par le gouvernement du Chancelier Kiesinger (1966-1969) se heurta à nouveau aux désaccords entre Paris et Bonn sur l'admission de la Grande-Bretagne au sein des Communautés européennes, puis aux différences de vues sur les relations avec les pays de l'Est.

Puis, si un certain rapprochement se dessina, à partir de 1969, sous l'impulsion du Président Pompidou et du Chancelier Brandt, malgré la persistance d'arrière-pensées voire de méfiance réciproques, les résultats demeurèrent modestes : plus que l'appréciation portée par Paris sur "l'Ostpolitik" du Chancelier Brandt, les divergences de fond entre Paris et Bonn en matière de politique économique et monétaire et les débuts de la crise énergétique illustrèrent encore les limites de la coopération franco-allemande.

- Toutefois, même durant cette période de "basses eaux" franco-allemandes, **plusieurs réussites** méritent d'être inscrites à l'actif du traité de l'Elysée et de la coopération bilatérale.

. La première réussite du traité de l'Elysée réside d'abord sur le **plan institutionnel**. "Au moins deux fois par an" selon les termes du traité, et en pratique plus souvent encore, le Président français et le Chancelier fédéral allemand se réunissent. Leurs ministres des Affaires étrangères et les experts des deux pays se retrouvent selon une périodicité plus fréquente encore. Bref, les structures prévues

par le traité de 1963 ont permis de rassembler dans un cadre régulier et de stimuler des actions jusqu'ici éparses, de mener une réflexion en commun sur les questions intéressant les deux pays. Ainsi ont été créées des habitudes de travail dont l'impact est significatif et qu'aucun changement de personne ou de majorité, à Paris comme à Bonn, ne paraît désormais de nature à remettre en cause. Le premier succès du traité de l'Elysée est donc d'avoir fait de la concertation franco-allemande une donnée prioritaire et, pour ainsi dire, évidente de toute démarche de politique extérieure, en France comme en R.F.A.

. Par ailleurs, le premier domaine sectoriel, visé dans le traité de l'Elysée, à avoir reçu un commencement d'application fut le domaine culturel. Dès le 5 juillet 1963 fut en effet signée la convention portant création de l'OFAJ (office franco-allemand de la jeunesse) ; l'OFAJ a subventionné depuis lors, en vingt-cinq ans, près de cinq millions de stages et de séjours de jeunes Français en Allemagne et Allemands en France. Les relations culturelles entre les deux pays se sont parallèlement développées - avec des résultats, il est vrai, inégaux - dans chacun des trois autres domaines d'intervention prévus par le traité : le développement de l'enseignement des langues dans le pays voisin ; l'équivalence des titres, examens et diplômes universitaires ; et la coopération en matière de recherche scientifique, qui s'est développée rapidement et avec succès.

. Enfin, dans le domaine politique, quelques pas importants ont été accomplis dans la dernière période de cette première phase d'application du traité de l'Elysée. C'est ainsi que l'une des pommes de discorde majeure disparaît en 1969 lorsque le Président Pompidou, après les vetos successifs du Général de Gaulle, accepte l'élargissement des Communautés européennes à la Grande-Bretagne : le Royaume-Uni fera officiellement partie du "marché commun" le 1er janvier 1973. De même, Bonn et Paris se mettent, dès cette période, d'accord sur plusieurs importants projets de coopération civile - Airbus, le programme spatial européen - tandis que la coopération en matière d'armements obtient déjà des résultats significatifs : la création du bureau franco-allemand de programmes (BPFA) en 1970, administration paritaire chargée de gérer des programmes tels que "Hot", "Milan" et "Roland" qui furent des succès technologiques aussi bien que commerciaux, et la poursuite de la coopération entre la DGA (délégation générale pour l'armement) et son homologue allemand ont permis de maintenir un rythme de

coopération soutenu -sinon totalement satisfaisant- dès les années 1960 et 1970.

Il demeure que c'est, sans conteste, dans le domaine de la sécurité et de la défense que la mise en oeuvre du traité de l'Elysée s'est avérée la plus décevante jusqu'à la fin de la décennie 1970, la sortie de la France des structures intégrées de l'OTAN s'étant conjuguée aux réserves allemandes à mettre en oeuvre une coopération bilatérale en dehors de ces structures intégrées pour borner étroitement la collaboration des forces armées des deux pays à des accords logistiques et à des échanges de personnels limités -quoiqu'utiles. C'est donc, naturellement, dans ce domaine que les évolutions enregistrées au cours des dernières années apparaissent de la manière la plus spectaculaire.

2°). Une nouvelle tonalité des relations franco-allemandes à partir de 1974, incluant une relance de la coopération bilatérale en matière de sécurité au cours des dernières années.

L'arrivée au pouvoir quasi simultanée, en mai 1974, de M. Giscard d'Estaing en France et de M. Helmut Schmidt en R.F.A. - qui avaient appris à s'apprécier, en dépit de leurs divergences, lorsqu'ils étaient l'un et l'autre ministres des finances, et dont les relations demeurent exemplaires au regard de l'entente entre les deux pays- poursuit et accélère l'heureuse évolution antérieure et donne une nouvelle tonalité aux rapports franco-allemands.

a)- Quelques jours seulement après leurs prises de fonctions respectives, le Président Giscard d'Estaing et le Chancelier Schmidt, réunis à Paris, décidèrent de favoriser **une coopération plus étroite** encore entre les deux pays. Grâce à cette vigoureuse impulsion politique, l'entente franco-allemande fut poussée plus loin et se traduisit en particulier par un nouvel élan de la construction de l'Europe. Parmi les résultats significatifs alors obtenus sur le plan communautaire, il faut notamment rappeler :

. l'institution du Conseil européen qui réunit, depuis lors, deux ou trois fois par an, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté ;

. la mise en place du système monétaire européen (le "SME") qui remplace finalement en 1979 le "serpent" monétaire, devenu décidément trop rigide ;

. enfin, l'élection -depuis si longtemps réclamée- de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes au suffrage universel direct, pour la première fois mise en oeuvre en juin 1979.

Sur le plan strictement bilatéral, ce souffle nouveau donné à la coopération franco-allemande permet également l'apparition d'un ton différent entre Paris et Bonn, en dépit de la persistance de certaines difficultés de fond.

. Ainsi, dans le domaine économique et financier, la concertation franco-allemande s'est poursuivie avec régularité pour atteindre une ampleur exceptionnelle, de multiples rencontres venant s'ajouter aux entretiens liés aux sommets. Les efforts faits de part et d'autre et les résultats -significatifs- obtenus ne permettent toutefois pas encore de s'atteler à la préparation de la mise en place d'un véritable système monétaire commun, incluant une monnaie et une banque centrale communes.

. En matière de politique étrangère, la coopération et la concertation franco-allemandes sont devenues une donnée quasi permanente et quotidienne des relations extérieures, tant à Paris qu'à Bonn. La large convergence des vues de part et d'autre apparaît toutefois encore insuffisante pour permettre à la France et à la R.F.A. de prendre de spectaculaires initiatives communes sur la scène internationale. Elle n'empêche pas davantage les rares divergences d'appréciation entre les deux capitales d'apparaître au grand jour et d'être d'autant plus commentées.

. En ce qui concerne la coopération culturelle franco-allemande, les rencontres régulières destinées à définir le programme de coopération bilatérale -généralement à l'occasion des "sommets" semestriels- ont débouché sur la déclaration culturelle commune du 6 février 1981, d'ailleurs solennellement confirmée lors des consultations bilatérales des 12 et 13 juillet 1981. Toutefois, si plus de 100.000 jeunes participent chaque année dans les deux sens aux activités de l'Office franco-allemand de la jeunesse, des difficultés importantes subsistent ; en particulier, le nombre d'élèves de l'enseignement secondaire étudiant la langue du partenaire fait apparaître un déséquilibre persistant au détriment du français, trop peu enseigné dans les lycées et collèges allemands, notamment en tant que "première langue".

. C'est finalement en matière de défense et de sécurité que la mise en oeuvre des dispositions du traité de l'Elysée laissa encore le plus à désirer et que les réalisations demeurèrent les plus décevantes. On se contenta, jusqu'au début des années 1980, d'améliorer, non sans difficulté, la coopération franco-allemande en matière d'armement.

b)- Si l'élection présidentielle française de 1981 et l'arrivée à la Chancellerie de M. Helmut Kohl le 1er octobre 1982 ont ouvert une nouvelle phase des relations bilatérales, elles ont aussi marqué leur continuité, les responsables à Paris et à Bonn ne cessant de souligner cette caractéristique essentielle de la coopération franco-allemande, indépendamment des hommes et des coalitions au pouvoir.

Il était dès lors naturel -et nécessaire- que l'importance acquise au cours des dernières années par les **questions de sécurité et de défense** en Europe finisse par exercer son influence dans le cadre des rapports franco-allemands.

C'est véritablement à **partir de 1982** que la coopération franco-allemande dans le domaine militaire et relative à la sécurité a connu une relance qui a débouché sur des avancées significatives tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Deux séries de facteurs y ont concurremment poussé Paris et Bonn :

- d'abord un contexte international marqué par l'évolution des relations Est-Ouest, l'apparition de nouvelles menaces -symbolisées par le déploiement des SS.20- et la prise de conscience de la nécessité d'une solidarité européenne accrue ;

- et, par ailleurs, le souci des gouvernements français et allemand, souvent aiguillonnés par des préoccupations de politique intérieure, d'éviter la résurgence périodique des appréhensions réciproques : du côté français, l'appréhension d'une éventuelle dérive allemande vers le neutralisme dans la quête d'une possible réunification ; et du côté allemand, le sentiment jamais totalement dissipé d'être l'objet et non le sujet de la défense nucléaire française.

Il en est résulté un nouvel élan de la coopération franco-allemande dans sa dimension "défense et sécurité" sur le triple plan institutionnel, politique et militaire.

. **Sur le plan institutionnel**, les dispositions du traité de l'Elysée relatives à la coopération en matière de sécurité et de défense sont réellement mises en oeuvre à partir de 1982.

A l'issue du sommet d'octobre 1982 fut créée une commission bilatérale de sécurité et de défense, chargée de préparer et de coordonner la mise en oeuvre des décisions politiques sur ces questions, au niveau des administrations concernées des ministères des Affaires étrangères et de la Défense.

Sous l'égide de cette commission -qui se réunit deux fois par an-, furent créés trois groupes d'experts civils et militaires portant respectivement sur les questions politico-stratégiques, sur la coopération militaire et sur la coopération dans le domaine de l'armement.

. **Sur un plan plus proprement politique**, plusieurs temps forts ont marqué les principales étapes de cette relance de la coopération franco-allemande :

- le 20 janvier 1983, dans son célèbre discours au Bundestag, le Président de la République apporte le soutien de Paris à la décision du gouvernement de Bonn de déployer des forces nucléaires intermédiaires américaines sur le sol allemand, manifestant ainsi la solidarité de la France à un moment décisif ;

- les 26 et 27 octobre 1984, la France et l'Allemagne fédérale proposent conjointement la relance de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) lors de la session ministérielle de cette organisation à Rome ;

- le 28 février 1986, la déclaration commune de MM. Kohl et Mitterrand comporte un point essentiel par lequel le Président de la République française marque son intention de consulter le Chancelier fédéral sur l'emploi éventuel des armes préstratégiques françaises sur le territoire allemand ; il s'agit là d'un geste dont la signification politique est évidente au regard de notre doctrine - même s'il n'implique aucune extension automatique de la garantie nucléaire française ;

- enfin, le 12 décembre 1987, M. Jacques Chirac, alors Premier ministre, déclare clairement devant l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) : "Il ne peut y avoir une bataille d'Allemagne et une bataille de France", avant de réaffirmer que la France ne saurait considérer le territoire de ses voisins comme un "glacis".

. Sur le plan spécifiquement militaire, enfin, l'intensification de la coopération bilatérale au cours des années récentes peut être également illustrée par quelques dates-clés :

- au printemps 1983, la création de la "Force d'action rapide" (FAR), bien que décidée en dehors du cadre franco-allemand, a montré la volonté de la France de se doter d'un instrument militaire efficace lui permettant d'intervenir de façon diversifiée au profit de la R.F.A. et d'envoyer à un éventuel agresseur un signal politique et militaire clair ;

- à l'occasion du sommet des 28-29 mai 1984 est annoncée la décision des deux pays de lancer un programme commun d'hélicoptère anti-char, marquant un succès important, mais trop isolé, de la coopération en matière d'armement ;

- du 17 au 24 septembre 1987, l'organisation d'un exercice militaire bilatéral de grande ampleur, baptisé "Moineau hardi" et réunissant 75 000 soldats français et allemands sur le territoire de la R.F.A., a visé à démontrer l'aptitude de la France à se porter rapidement aux côtés de ses alliés dans une zone avancée ;

- enfin, les 12-13 novembre 1987, est prise la décision spectaculaire et hautement symbolique -sur laquelle nous reviendrons- de créer une unité militaire mixte intégrant des forces françaises et allemandes.

*

* *

Ainsi, malgré ses faiblesses inévitables et ses contretemps dommageables, la coopération bilatérale en matière de défense et de sécurité, qui était prévue par le traité de 1963 mais dont l'application avait été laissée de côté, s'est développée au cours de la période récente. Cette heureuse évolution, qui parfait la coopération bilatérale, illustre aussi la préoccupation commune des deux pays quant aux questions de défense de l'Europe.

De manière plus globale -et même si ses divers éléments ne progressent pas tous, concrètement, au même rythme-, la coopération franco-allemande mise en place par le traité de l'Elysée représente un indiscutable succès et est devenue une donnée fondamentale, désormais incontournable, de la politique des deux Etats. Elle constitue aujourd'hui un lien vital, et sans doute irréversible, entre deux pays soucieux, sans renoncer à leur spécificité, d'harmoniser leurs positions face aux grands problèmes de notre temps.

C'est dans cette ligne que s'inscrivent les décisions - aujourd'hui soumises à notre approbation- de création d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité et d'un conseil franco-allemand économique et financier. Il nous appartient maintenant d'examiner les dispositions prises pour mettre en place ces deux pierres supplémentaires à l'édifice, déjà imposant mais encore très lacunaire, de la coopération franco-allemande.

*

* *

"Le traité franco-allemand représente un élément fondamental de la construction européenne. Loin de viser à être exclusive, l'organisation mise en place demeure, en effet, ouverte"

(Exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du traité de l'Elysée ; 1963)

- DEUXIEME PARTIE -

LES DISPOSITIONS DES DEUX PROTOCOLES DU 22 JANVIER 1988 : L'INSTITUTION D'UN CONSEIL DE DEFENSE ET DE SECURITE ET D'UN CONSEIL ECONOMIQUE ET FINANCIER FRANCO-ALLEMANDS, ILLUSTRATION DU RENFORCEMENT DE LA COOPERATION BILATERALE

La commémoration du vingt-cinquième anniversaire du traité de l'Elysée a été marquée par de nombreuses décisions destinées à réaffirmer la communauté de destin entre la France et l'Allemagne fédérale et à renforcer la coopération bilatérale au service de la construction européenne. Les mesures suivantes méritent en particulier d'être rappelées :

- un échange de lettres -non soumis à l'approbation parlementaire- entre les ministres des Affaires étrangères et de la Culture des deux pays a porté création d'un "**Haut conseil culturel**", destiné à donner une impulsion nouvelle à la coopération franco-allemande dans le domaine des arts et de la culture ;
- un autre échange de lettres a institué le "**prix De Gaulle-Adenauer**", destiné à récompenser une personnalité ou une institution particulièrement active au service de la coopération franco-allemande ;
- la composition du "**collège franco-allemand pour l'enseignement supérieur**", dont la création avait eu lieu lors du sommet de Karlsruhe en novembre 1987 a été officiellement annoncée ;

- une **déclaration solennelle** sur l'aide au développement en Afrique et l'action des "volontaires européens du progrès" a également été adoptée à cette occasion par les ministres de la coopération des deux Etats ;
- enfin -nous y reviendrons-, la composition, la localisation et l'organisation de la **brigade mixte franco-allemande** ont été précisées.

Mais l'essentiel réside naturellement dans la signature des **deux protocoles annexés au traité de l'Elysée** dont l'autorisation parlementaire de ratification fait l'objet du présent projet de loi :

- l'article 1er de ce projet de loi autorise la ratification du protocole portant création du conseil franco-allemand de défense et de sécurité,
- tandis que son article 2 concerne l'institution du conseil franco-allemand économique et financier.

Votre rapporteur vous propose d'analyser tour à tour chacun de ces deux protocoles, en tentant d'apprécier, dans chaque cas, la portée et la valeur des dispositions proposées.

*

* *

A - Le conseil franco-allemand de défense et de sécurité.

1°). Analyse et portée pratique du texte proposé.

a). Les dispositions du protocole.

Le protocole portant création d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité rappelle dans son préambule les développements récents de la coopération bilatérale en la matière -notamment les déclarations du 22 octobre 1982 et du 28 février 1986- et réaffirme la valeur de la stratégie de dissuasion fondée sur une "combinaison appropriée de forces nucléaires et conventionnelles" et les options propres à chacun des deux pays au sein de l'Alliance atlantique. Le même préambule inscrit la création de ce conseil de défense et de sécurité dans la perspective de la promotion d'une identité européenne en matière de défense et de sécurité traduisant dans les faits la communauté de destin franco-allemande.

Les six articles constituant le dispositif de ce protocole peuvent être pour leur part brièvement analysés :

- l'article 1er institue le "**conseil franco-allemand de défense et de sécurité**" destiné à développer la coopération bilatérale en ces domaines conformément aux objectifs inscrits dès 1963 dans le traité de l'Elysée ;

- l'article 2 précise la composition du conseil et de son comité : composé des Chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que des ministres des Affaires étrangères et de la défense des deux pays, le conseil comprend également le chef d'état-major des armées françaises et l'inspecteur général de la Bundeswehr ; ce conseil dispose en outre d'un "comité", chargé de préparer ses travaux, composé des ministres des affaires étrangères et de la défense et auquel des hauts fonctionnaires civils et militaires peuvent être appelés à participer ;

- l'article 3 indique la **périodicité des réunions** du conseil de défense et de sécurité : au moins deux fois par an, alternativement en France et en République fédérale ;

- l'article 5 établit à Paris le **siège du secrétariat** de ce conseil, ce secrétariat étant logiquement placé sous la responsabilité de représentants des deux Etats et dirigé alternativement par un haut fonctionnaire ou militaire français et allemand ;

- enfin, l'article 6 précise que le protocole, **annexé au traité de l'Elysée**, en fera partie intégrante et entrera en vigueur dès l'accomplissement par les deux gouvernements des procédures constitutionnelles nécessaires à sa ratification.

L'analyse de ces dispositions n'appelle pas de commentaires particuliers de votre rapporteur. Il convient en revanche de s'arrêter davantage sur l'article 4 du présent protocole qui définit **les domaines de compétence** du conseil de défense et de sécurité franco-allemand.

L'objet des travaux du conseil porte ainsi sur quatre idées essentielles :

- première idée, sur un plan proprement politique : l'élaboration de **conceptions communes** dans le domaine de la défense et de la sécurité, et le développement de la **concertation** entre les deux Etats sur l'ensemble de ces questions, y compris la maîtrise des armements et le désarmement ;

- deuxième idée: les décisions concernant les **manoeuvres communes** et la **coopération militaire** entre les deux armées, en temps de paix comme en temps de crise ou de guerre ;

- troisième idée : l'adoption des décisions appropriées concernant "**les unités militaires mixtes constituées d'un commun accord**", à l'exemple de la brigade franco-allemande dont la constitution a été décidée lors du sommet de Karlsruhe en novembre 1987 ;

- enfin, quatrième idée : l'amélioration de l'interopérabilité des matériels et le développement de la coopération en matière d'armements dans une perspective, là encore, foncièrement européenne.

L'appréciation de la portée pratique du texte proposé impose de préciser ici le contexte et les traductions potentielles de l'activité du conseil de défense et de sécurité dans chacun de ces quatre domaines.

b). Le contexte et les traductions pratiques potentielles de l'activité du conseil de défense et de sécurité.

1. En ce qui concerne l'élaboration de conceptions communes dans le domaine de la défense et la sécurité, l'article 4 du protocole reprend, pour une large part, des objectifs définis antérieurement. Le traité de l'Elysée prévoyait ainsi des contacts réguliers en vue de rechercher un rapprochement des doctrines pour aboutir à des conceptions communes.

Il convient en effet de tenir compte des positions spécifiques des deux pays en matière de défense et de sécurité : d'un côté la doctrine stratégique française reposant sur la dissuasion nucléaire du faible au fort et la fidélité de ses engagements au sein de l'Alliance atlantique, et de l'autre l'appartenance de l'Allemagne fédérale à la structure militaire intégrée de l'OTAN et son adhésion à la stratégie de l'OTAN qui s'appuie sur la riposte graduée et la défense de l'avant.

La déclaration du Président de la République du 28 février 1986 relative à la consultation du Chancelier sur l'emploi éventuel des armes préstratégiques françaises sur le territoire allemand démontre que la concertation entre les deux pays correspond à une pratique désormais courante et porte sur tous les sujets, même s'il est clair que les choix nationaux respectifs rendent difficile l'évolution des concepts l'un vers l'autre.

De même, le remplacement -prévu pour 1992- du missile préstratégique "Pluton" par le "Hadès" -d'une portée supérieure- est-il de nature à apaiser les craintes allemandes au regard de l'armement nucléaire tactique français.

L'institutionnalisation de contacts bilatéraux, réguliers et intenses, ne peut cependant que contribuer, dans un processus s'inscrivant -sans doute- à long terme, au renforcement de la solidarité européenne en matière de défense.

De surcroît, le nouveau protocole innove en précisant certains aspects de la coopération franco-allemande. Il en est ainsi du **développement de la concertation des deux Etats "sur toutes les questions intéressant la sécurité de l'Europe, y compris dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement"**. C'est dire, en particulier, qu'aucun des forums de négociation sur la sécurité et le désarmement ne saurait désormais être étranger à la concertation franco-allemande en vue d'un plus grand rapprochement de vues, voire de la présentation de positions communes.

2. S'agissant ensuite des manoeuvres communes et de la coopération militaire bilatérale, les armées des deux pays ont déjà une longue expérience d'exercices en commun en Centre-Europe et en Mer du Nord.

Ces exercices -de l'ordre d'une trentaine chaque année- se déroulent dans un cadre bilatéral pour les unités terrestres et dans le cadre de l'Alliance pour les exercices aériens et navals. Ils permettent de dégager des enseignements nombreux et font progresser l'interopérabilité en matière de doctrine, de tactique et de procédures de commandement.

Le niveau de ces exercices s'est progressivement élevé au cours des dernières années jusqu'à la participation d'une ou plusieurs divisions. C'est ainsi que l'exercice "Moineau hardi" ("Kecker spatz"), du 18 au 27 septembre 1987, a mis en oeuvre 22.000 hommes et

6.000 véhicules de la Force d'action rapide qui a ainsi démontré une maîtrise satisfaisante de son interopérabilité avec le IIe corps allemand.

Ces diverses manoeuvres sont en outre complétées par une série d'échanges importants **entre les deux armées** :

- dans le cadre de la formation commune des officiers, singulièrement pour l'enseignement militaire supérieur,
- dans le cadre des échanges qui résultent de l'envoi accru de stagiaires dans l'autre pays et de l'organisation de séminaires communs,
- enfin, dans le cadre de jumelages ou d'échanges d'unités.

Favorisés et systématisés par les travaux du conseil franco-allemand de défense et de sécurité, ces éléments de formation commune des personnels militaires et ces divers accords sont de nature à renforcer l'aptitude des deux armées à coopérer effectivement quelles que soient les circonstances.

3. La brigade franco-allemande et la constitution d'unités militaires mixtes.

De même que l'exercice "Kecker spatz" se situait dans le cadre de la mise en place prochaine d'une brigade franco-allemande, de même les multiples manoeuvres communes préfigurent et favorisent la **constitution, d'un commun accord, d'unités militaires mixtes.**

C'est à la suite d'une initiative du Chancelier Kohl le 19 juin 1987 et conformément aux décisions des sommets de Karlsruhe (le 13 novembre 1987) et de Paris (le 22 janvier 1988) que fut décidée la constitution en 1988 d'une **brigade d'active franco-allemande**, capable de mener un combat interarmes grâce à l'existence d'unités d'infanterie, de blindés, d'artillerie et de génie -unités se situant en dehors des structures militaires de l'OTAN.

Composée de cinq régiments -français- ou bataillons -ouest-allemands-, stationnée dans quatre garnisons principales situées outre-Rhin (Böblingen, Donaueschingen, Stetten et Horb-sur-Neckar) dans un rayon de 50 kms autour de Böblingen -au sud de Stuttgart-, la brigade est commandée par un officier général, alternativement français et allemand, assisté d'un adjoint de l'autre nationalité.

L'intégration est réalisée au niveau de la brigade elle-même, forte de quatre mille deux cents hommes environ. L'état-major et le bataillon de commandement et de soutien sont mixtes, les autres régiments conservant leur caractère national. La contribution française sera assurée à partir d'unités de la 1ère armée, tandis que la contribution allemande proviendra principalement d'unités appartenant à la 55e brigade territoriale -non intégrée à l'OTAN.

Si certains points d'organisation demeurent encore en suspens pour régler tous les problèmes d'intendance et financiers propres à cette "première", l'encadrement de la brigade est en place depuis le 1er octobre 1988. La formation doit être progressivement complétée pour être pleinement opérationnelle à l'été 1990.

Par son caractère expérimental et la souplesse d'emploi de ses unités, la brigade franco-allemande constituera un des éléments moteurs de la coopération militaire bilatérale dans la perspective du renforcement du pilier européen de l'Alliance atlantique. Elle devrait ainsi pouvoir être engagée, dès le déclenchement d'un conflit en Centre-Europe, au profit du commandement territorial allemand, en renfort de la 1e armée française ou d'un corps d'armée alliée.

Les questions liées à une future extension de cette expérience, soit dans un cadre strictement bilatéral, soit dans le cadre d'une ouverture à d'autres nations européennes, n'ont pas été précisées. Toutefois, le pluriel employé par l'article 4 du présent protocole au sujet des unités militaires mixtes semble faire de la brigade une première expérience destinée à connaître des prolongements ultérieurs. Pour sa part, la R.F.A. envisage d'ores et déjà la création d'une brigade mixte germano-hollandaise et un renforcement de la coopération germano-britannique -qui revêtent

toutefois une signification différente puisqu'elles s'inscrivent à l'intérieur de l'organisation intégrée de l'Alliance.

4. Concernant enfin l'interopérabilité des matériels et la coopération en matière d'armements, beaucoup reste à faire et l'activité du conseil de défense et de sécurité est destinée à faire progresser la coopération bilatérale en ce domaine.

Plus d'une cinquantaine de programmes peuvent être inscrits dans l'inventaire des projets pouvant faire l'objet d'une coopération. Un accord sur la coopération dans le domaine de la recherche et la technologie militaires a été ainsi conclu en octobre 1986. On peut notamment relever, parmi les principaux programmes : l'hélicoptère antichar ; le missile antichar de troisième génération (successeur du "Milan" et du "Hot") ; l'aviation de patrouille maritime ; le missile antinavire supersonique (successeur de l'Exocet) ; le radar de détection "Cobra" ; et l'engin de reconnaissance à hélice "Brevel".

Mais la coopération franco-allemande en matière d'armement ne fait pas toujours l'objet de la priorité requise, ainsi que l'illustre la mise en oeuvre en parallèle des programmes "Rafale" et "European fighter aircraft" pour le futur avion de combat. Elle apparaît souvent comme la résultante de tendances partiellement contradictoires -intérêts nationaux, qu'ils soient industriels ou budgétaires, volonté européenne, participation à l'Alliance, sécurité du territoire ...- ; en particulier, l'Allemagne fédérale entend toujours respecter un certain équilibre entre ses divers partenaires, européens et américains.

Pour toutes ces raisons, l'interopérabilité des matériels et la coopération en matière d'armement doivent se situer au premier plan des priorités du conseil de défense et de sécurité franco-allemand.

Telles paraissent être, brièvement présentées, les principales données actuelles et les perspectives envisageables dans les domaines relevant de la compétence du nouveau conseil.

2°). *Les observations de votre rapporteur : un protocole qui, malgré les limites que son application rencontrera et les réserves qu'il peut susciter, confortera heureusement la coopération franco-allemande en matière de défense en la situant dans son contexte politique.*

a). Les limites du protocole et les réserves qu'il peut susciter.

S'il doit conférer à la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense une efficacité et une permanence nouvelles -en soulignant la volonté politique de la favoriser-, les activités du conseil franco-allemand de défense et de sécurité, dont la création apparaît très opportune dans son principe, semble devoir rencontrer certaines limites et susciter certaines réserves que votre rapporteur ne saurait taire. Trois points méritent en particulier d'être relevés.

- S'agissant d'abord de **l'élaboration de conceptions communes** dans le domaine de la défense et de la sécurité, la tâche du nouveau conseil apparaît particulièrement ardue. Les conceptions stratégiques nationales, notamment du fait de la position de la France de puissance nucléaire indépendante ainsi que de ses engagements outre-mer, accusent encore de profondes divergences qu'il ne sera pas aisé de réduire.

Pour la R.F.A. -dont la stratégie à long terme repose sur les deux idées fondamentales que sont l'Alliance atlantique et l'"Ostpolitik"-, la contribution française, même si elle est désormais plus importante que jamais en raison notamment du rapport des forces classiques sur le théâtre européen et du déclin démographique en R.F.A., ne saurait se substituer à la protection américaine ni menacer le subtil équilibre entre Washington et Moscou.

Pour la France, d'autre part, il est naturellement exclu de renoncer aux fondements mêmes de sa doctrine de dissuasion et il convient toujours de veiller avec attention à toute évolution de nature à faire glisser insensiblement la R.F.A. vers le neutralisme

-en raison de la division de l'Allemagne et de son histoire même tournée vers l'Europe centrale- ou, au contraire, de trop pencher vers les Etats-Unis au mépris, le cas échéant, des intérêts à long terme de l'Europe.

Il paraît dès lors inévitable que le couple franco-allemand en matière de sécurité et de défense ne puisse guère progresser, dans l'immédiat, au-delà de certaines limites. C'est ainsi que, pour répondre à des objections soulevées notamment au sein du parti social-démocrate, l'exposé des motifs du projet de loi soumis au Parlement allemand précise que le protocole n'implique pas l'obligation d'adopter une stratégie particulière.

- En ce qui concerne par ailleurs la **coopération bilatérale en matière d'armement**, la nécessité d'oeuvrer sur la voie d'un authentique standard des armements apparaît aussi vitale qu'est grande la difficulté de la tâche. Il est impérieux pour nos industries d'armement de limiter l'accroissement des coûts et d'élargir les marchés potentiels en élaborant une logique industrielle d'ensemble.

Deux remarques s'imposent toutefois à ce stade : en premier lieu, si les projets éventuels de coopération sont nombreux, l'expérience passée fait craindre que bon nombre d'entre eux n'aboutissent pas, et il n'est pas sûr que l'activité du conseil franco-allemand de défense et de sécurité soit, à elle seule, en mesure de faire évoluer les choses de façon substantielle car il y faut, outre la volonté politique indispensable, un consensus industriel -qui peut se heurter à des intérêts divergents-, et des besoins communs qui ne sont pas toujours concordants comme l'ont illustré les exemples récents du char de combat et de l'avion de combat européen. Par ailleurs, la logique même qui fait de la coopération franco-allemande en matière d'armements une exigence ne peut être au bout du compte qu'une logique européenne : la coopération bilatérale, pour souhaitable et nécessaire qu'elle soit, demeure à cet égard insuffisante.

- Concernant enfin la **constitution d'unités militaires mixtes**, la décision de mettre sur pied une brigade d'active franco-allemande -qui apparaît à votre rapporteur comme une initiative

politiquement heureuse et hautement symbolique- a également suscité de sérieuses réserves.

C'est ainsi que certains partenaires européens de la France et de la R.F.A. ont pu s'interroger sur la compatibilité de cette brigade avec les dispositions du traité de Bruxelles modifié relatif à l'UEO (Union de l'Europe occidentale). Le ministre français des Affaires étrangères a, de son côté, souligné, le 1er décembre 1987, que "cette brigade ne sera pas placée sous commandement de l'OTAN puisque l'on peut associer des troupes françaises et des forces allemandes non intégrées à l'OTAN".

Les autorités françaises ont par ailleurs dû faire admettre à leurs partenaires ouest-allemands que les éléments français de la brigade mixte demeureraient sous la couverture permanente de la force de dissuasion nucléaire française, au même titre que le corps d'armée français actuellement stationné outre-Rhin.

Enfin et surtout, le caractère opérationnel de la brigade franco-allemande ne va pas sans poser de réelles questions. Il importe, pour sa crédibilité même, que cette brigade apparaisse comme une véritable formation de combat et non seulement comme la "vitrine" de la coopération bilatérale. La mise sous "contrôle opérationnel" d'un commandement territorial allemand ou d'un état-major français, expérimentée lors des manoeuvres "Moineau hardi" de septembre 1987 -préfigurant la constitution de la brigade mixte-, n'a apporté à cet égard que des réponses partielles.

b). Une impulsion politique opportune donnée au renforcement de la coopération en matière de défense.

S'il ne faut donc pas attendre de l'application du présent protocole plus qu'il ne sera vraisemblablement en mesure de donner, la création d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité va incontestablement dans le bon sens. Il doit permettre, sinon d'éliminer les divergences entre alliés occidentaux, du moins de les réduire, et de consolider le couple franco-allemand en matière de défense.

Il est de nature à répondre, aux yeux de votre rapporteur, à deux tendances à long terme qui imposent un renforcement de la coopération franco-allemande en matière de défense :

- d'une part, la probabilité, plus forte que par le passé, de voir se renforcer aux États-Unis les tentations vers un désengagement -fût-il partiel- d'Europe ;

- d'autre part, l'évolution du débat stratégique, notamment aux États-Unis, vers la dénucléarisation progressive de l'engagement militaire américain en Europe, lourde de dangers pour le maintien d'une dissuasion efficace sur notre continent.

Selon votre rapporteur, le renforcement de la coopération franco-allemande en matière de défense est le meilleur moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique -nécessaire à sa pérennité dans les prochaines décennies-, et un élément majeur d'une évolution -fût-ce à long terme- vers l'eupéanisation du système de sécurité de l'Europe occidentale.

Nous nous réjouissons en particulier que soit réaffirmée dans le protocole -et donc dans le traité franco-allemand lui-même- la nécessité de la dissuasion nucléaire.

Le protocole créant un conseil franco-allemand de sécurité et de défense donne enfin à la coopération bilatérale en la matière l'indispensable impulsion politique qu'elle requiert. C'est là, aux yeux de votre rapporteur, l'essentiel. Car il s'agit moins ici de problèmes institutionnels que d'affaire de volonté politique. Il s'agit de savoir si les deux pays choisiront effectivement de traduire dans les faits, ainsi que les y invite le préambule du texte qui nous est soumis, "la communauté de destin qui lie les deux pays". Le présent protocole peut, dans une certaine mesure, y contribuer. L'avenir dira si les gouvernements des deux pays saisiront l'occasion qui leur est ainsi offerte.

*

* *

B - Le conseil franco-allemand économique et financier.

1°). Analyse et portée pratique du texte proposé.

a). Les dispositions du protocole.

Le **préambule** du second protocole qui nous est soumis - portant création d'un conseil franco-allemand économique et financier- inscrit ces nouvelles dispositions dans le cadre de la profonde interdépendance des économies française et allemande et, ici encore, dans la perspective communautaire de la réalisation véritable de l'union économique et monétaire européenne, sous l'impulsion d'un renforcement de la coopération franco-allemande.

Le dispositif de ce protocole comporte sept articles :

- l'**article 1er** assigne au conseil économique et financier ainsi créé un triple objet : approfondir la coopération bilatérale en la matière, harmoniser les politiques économiques des deux pays, et rapprocher leurs positions sur les questions internationales d'ordre économique et financier :

- ce conseil, indique l'**article 2**, est **composé** des ministres chargés de l'économie et des finances des deux pays ainsi que des gouverneurs de la Banque de France et de la Bundesbank ;

- l'**article 3** assigne au conseil économique et financier une **périodicité de réunions** plus grande que pour le conseil de défense et de sécurité, compte tenu de l'évolution rapide de la conjoncture économique : le conseil économique et financier se réunit au moins quatre fois par an, tour à tour en France et en R.F.A. ; deux précisions importantes sont en outre apportées à l'article 3 : le conseil fera rapport de ses activités aux chefs d'Etat et de gouvernement des deux pays à l'occasion de chaque sommet franco-allemand ; et il pourra lui-même saisir les deux gouvernements de toute question nécessitant une décision de leur part ;

- l'**article 5** est relatif au **secrétariat** du conseil, chargé de préparer ses réunions ; la forme de ce secrétariat n'est toutefois pas précisée ;

- l'**article 6** a trait à la situation de **Berlin** au regard du protocole : ce dernier s'appliquera normalement au Land de Berlin, sauf déclaration contraire du gouvernement fédéral dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur du protocole ;

- enfin, l'**article 7** précise -dans les mêmes termes que pour le précédent protocole- que cette nouvelle **annexe au traité** de l'Elysée en fera partie intégrante et entrera en vigueur dès l'accomplissement par les deux gouvernements des conditions nécessaires à sa mise en oeuvre.

Comme pour le conseil de défense et de sécurité, c'est l'**article 4** du protocole qui précise les **missions du conseil économique et financier** franco-allemand, autour de quatre fonctions complémentaires :

- l'examen annuel des grandes lignes des **budgets nationaux** ; il convient de relever ici que cet examen est prévu avant même l'adoption du budget et, en particulier, avant son vote par le Parlement ;

- deuxième mission : l'examen périodique de la **situation** et de la **politique économiques** des deux pays, de manière à en assurer une plus étroite coordination ;

- troisième mission : la coordination, aussi étroite que possible, des **politiques monétaires** des deux pays aussi bien au plan interne qu'en matière européenne et internationale ;

- enfin, quatrième mission : la meilleure coordination possible des positions des deux pays dans les **négociations économiques internationales**.

Telles sont les principales dispositions du protocole portant création d'un conseil franco-allemand économique et financier. Il convient ici encore de tenter d'en préciser les traductions

pratiques potentielles avant de porter quelques observations sur les dispositions proposées.

b). Le contexte et les traductions pratiques potentielles de l'activité du conseil économique et financier.

Si le nouveau conseil économique et financier a d'ores et déjà tenu ses trois premières réunions, de façon informelle, avant même l'entrée en vigueur officielle du présent protocole, il est naturellement trop tôt pour connaître avec certitude l'apport du nouveau conseil bilatéral à la coopération franco-allemande dans le domaine économique et financier.

Toutefois, si la procédure n'est pas encore rôdée, il semble que le présent protocole favorisera un approfondissement de la coopération bilatérale dans **trois directions principales** :

- première direction : un renforcement et une multiplication des **échanges d'informations sur les divers aspects des situations économiques nationales** ;
- deuxième direction : **l'examen périodique en commun des politiques économiques nationales**, qu'il s'agisse notamment des politiques budgétaires ou des politiques monétaires, de manière à en renforcer la coordination et, partant, l'efficacité ;
- troisième direction, enfin : des **consultations approfondies sur les positions respectives dans les réunions économiques internationales**, incluant des échanges d'informations sur leurs fondements et leurs objectifs.

Une triple amélioration, un triple bénéfice, sont ainsi attendus des travaux du conseil économique et financier franco-allemand : sur le plan interne, un confort mutuel accru des politiques économiques nationales, de nature à favoriser une croissance économique plus forte dans le respect des grands équilibres économiques ; sur le plan communautaire, une contribution importante -et, sans aucun doute, indispensable- à la mise en place progressive de l'union économique et monétaire européenne ; enfin, à l'échelle internationale, un appui mutuel des positions françaises et allemandes dans les instances internationales.

2°). *Les observations de votre rapporteur : un protocole qui répond à d'heureuses motivations et doit constituer un précieux instrument de la politique économique et monétaire européenne si les réserves qu'il a suscitées n'aboutissent pas à réduire son rôle à une dimension essentiellement symbolique.*

a). Un instrument répondant à d'heureuses motivations et de nature à contribuer à avancer sur la voie de l'union économique et monétaire européenne.

Les raisons qui ont conduit, sur une initiative française, à la création d'un conseil franco-allemand économique et financier paraissent très opportunes à votre rapporteur. Deux motivations essentielles doivent être à cet égard rappelées.

- Fondamentalement, un tel conseil bilatéral apparaît comme **un instrument utile au regard de la politique économique et monétaire européenne et internationale.**

La création du conseil économique et financier s'inscrit logiquement dans les progrès enregistrés, depuis plusieurs années, dans la gestion des problèmes économiques et financiers des deux pays. Les contacts entre les ministres intéressés et leurs hauts fonctionnaires sont suffisamment fréquents et confiants pour assurer la concertation requise et permettre, le cas échéant, de faire face aux difficultés rencontrées, notamment dans le domaine monétaire. L'existence du conseil bilatéral doit institutionnaliser cette coopération et contribuer à la pérenniser de façon permanente.

En outre l'avancée, souhaitée de part et d'autre, sur la voie d'une authentique union économique et monétaire européenne a à l'évidence pour condition préalable une large entente franco-allemande. Dans cette optique également, l'activité du conseil nouvellement créé -dont l'une des tâches prioritaires réside dans la coordination des politiques monétaires des deux pays- est de nature à faire accomplir de substantiels progrès.

- Sur le plan des principes politiques, ensuite, la création simultanée d'un conseil économique et financier et d'un conseil de défense et de sécurité apparaît à votre rapporteur particulièrement satisfaisante.

Fortement désirée par les autorités françaises et admise par leurs partenaires allemands, cette double décision souligne heureusement la volonté des deux gouvernements de donner une importance et une priorité identiques à la concertation bilatérale dans le domaine économique et financier et à la coopération franco-allemande en matière de défense et de sécurité.

Sans entrer ici dans le jeu des arrière-pensées prêtées aux uns et aux autres -fondées sur l'idée d'équilibrer le poids militaire français, s'appuyant sur la possession de l'arme nucléaire, par la supériorité du potentiel économique allemand-, la création parallèle des deux conseils bilatéraux marque le souci de donner aux deux institutions la même valeur et le même caractère contraignant et de donner un nouvel élan à la coopération dans les deux domaines, décisifs pour l'avenir, où l'application du traité de l'Elysée avait laissé le plus à désirer.

C'est ainsi que les autorités allemandes ont convenu du bien-fondé des dispositions du présent protocole, alors qu'elles n'envisageaient initialement que la mise en place d'un "comité" rassemblant les ministres des finances et de l'économie et les gouverneurs des banques centrales pour des consultations régulières quatre fois par an.

C'est là un résultat dont il faut se réjouir et qui doit apporter une efficace contribution à l'avenir si la volonté politique -là encore- ne fait pas défaut, et si les réserves suscitées par les dispositions relatives à ce conseil économique et financier n'aboutissent pas à lui conférer une dimension essentiellement formelle.

b). Les réserves suscitées par les dispositions relatives au conseil économique et financier.

Le contenu même des dispositions du protocole portant création d'un conseil franco-allemand économique et financier appellent trois observations de votre rapporteur.

• Les deux premières, de nature technique, n'exigent pas de longs commentaires :

- il incombe toutefois au rapporteur d'une commission parlementaire de relever d'abord la disposition de l'article 4 prévoyant l'examen, chaque année, par le conseil franco-allemand, des grandes lignes des budgets nationaux "avant leur adoption par les gouvernements et avant le vote par les Parlements" ; il s'agit là sans doute d'une disposition nécessaire pour assurer l'efficacité de la coopération bilatérale en matière budgétaire ; il importe toutefois ici de marquer qu'elle ne saurait s'appliquer que dans le respect des compétences fixées par les textes nationaux et qu'elle ne saurait en particulier préjuger ou réduire en quoi que ce soit l'examen et l'éventuel amendement du projet de loi de finances par le Parlement ;

- la seconde observation technique concerne l'article 5 du protocole relatif au secrétariat du conseil économique et financier ; au contraire des dispositions analogues relatives au secrétariat du conseil de défense et de sécurité, dont le siège est fixé à Paris, le protocole concernant le conseil économique et financier indique seulement que "le conseil décide de créer un secrétariat chargé de la préparation des réunions" ; cette formule ambiguë et imprécise dissimule mal les réticences de nos partenaires allemands à mettre en place un secrétariat permanent en la matière ; c'est pourquoi votre rapporteur vous propose d'interroger le gouvernement sur les dispositions effectivement prises ou envisagées concernant ce secrétariat.

• La troisième observation est plus importante. De nature plus proprement politique, elle a trait aux réserves que la nouvelle institution a suscitées de la part de la Bundesbank.

L'institut d'émission ouest-allemand a en effet publiquement manifesté la crainte que le nouveau conseil franco-

allemand, s'appuyant sur un protocole annexé au traité de l'Elysée approuvé par les Parlements nationaux, ne limite son indépendance ; ce risque serait d'autant plus grand que la Banque de France ne dispose pas, pour sa part, de la même autonomie à l'égard du gouvernement. Il convient en effet de rappeler ici que les textes, amplement confirmés par la pratique, ont conféré à la Bundesbank une exceptionnelle indépendance -encore illustrée, il y a quelques semaines, par la réunion du conseil économique et financier franco-allemand à Francfort, au siège même de la Banque centrale allemande.

Le président de la Bundesbank est ainsi allé jusqu'à émettre le souhait qu'un texte soit approuvé par le Parlement allemand simultanément au projet de loi autorisant la ratification du présent protocole, texte qui réaffirmerait que l'institut d'émission garde, en toute circonstance, son autonomie de décision.

Finalement, l'exposé des motifs du projet de loi soumis au Parlement allemand souligne que la situation juridique de la Bundesbank n'est en rien affectée par le protocole, dont il résulte que le conseil économique et financier n'est qu'un organe consultatif et que ses activités ne réduisent ni la marge d'action, ni l'indépendance de la Bundesbank.

Il est heureux que le débat au Bundestag ait montré que la profondeur de la coopération franco-allemande excluait aujourd'hui la réédition de l'affaire du préambule adjoint par le Bundestag au traité de l'Elysée en 1963. Nous mesurons ainsi concrètement le chemin parcouru en un quart de siècle.

Mais les réticences de la Bundesbank montrent aussi la longueur du chemin qui reste à parcourir. Il convient de demeurer vigilant pour que le scepticisme européen -sur le plan monétaire notamment- ne l'emporte pas et réduise, dans le cas particulier, le conseil franco-allemand économique et financier à une dimension purement symbolique. C'est, ici encore, affaire de volonté politique.

*

* *

"Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne".

(Robert Schuman, 1950)

TROISIEME PARTIE

DES TEXTES DE NATURE A APPROFONDIR LA COMMUNAUTE DE DESTIN FRANCO-ALLEMANDE, CONDITION PREALABLE A LA POURSUITE EFFICACE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

A - L'amorce d'un souffle nouveau donné aux relations bilatérales.

1°) Le bilan des relations franco-allemandes : une coopération exceptionnelle et exemplaire.

Au terme de cette analyse, les textes aujourd'hui soumis à l'approbation parlementaire apparaissent d'abord comme de nature à constituer l'amorce d'un souffle nouveau donné aux relations entre la France et la R.F.A., venant ainsi souligner et approfondir le caractère exceptionnel et exemplaire de leur coopération bilatérale.

- La concertation politique entre autorités françaises et ouest-allemandes, par-delà les changements de majorités et de gouvernements, a atteint une ampleur, une fréquence et une densité exceptionnelles, au point que le Chancelier Kohl pouvait justement déclarer, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire du traité de l'Elysée : "Ce qui paraît un peu frustrant pour l'opinion publique, c'est la normalité des rapports franco-allemands. On attend pour ainsi dire de chaque rencontre franco-allemande une nouveauté révolutionnaire. La vraie révolution consiste dans le fait que nos

consultations sont des sortes de conseils des ministres communs." ("Le Monde", 20 janvier 1988, p. 6).

De fait, les mécanismes de consultation et de concertation prévus par le traité de 1963 ont été, dans l'ensemble, satisfaisants et ont atteint un rythme et une profondeur tout à fait remarquables. Les "sommets" semestriels permettent, en particulier, des échanges de vues périodiques au plus haut niveau, permettant de faire le point de la coopération dans tous les domaines. S'y sont de surcroît ajoutées, depuis 1974, des rencontres informelles fréquentes entre le Président de la République et le Chancelier fédéral. Enfin, le très grand nombre de visites ministérielles réciproques et le maintien de contacts étroits lors des réunions internationales traduisent également l'approfondissement des relations politiques bilatérales.

Ainsi peut-on aujourd'hui sérieusement envisager, dans des hypothèses précisément définies, une expérience diplomatique inédite : la mise en place d'ambassades communes franco-allemandes.

Bref, les responsables des deux pays ont pris l'habitude de vivre et de travailler ensemble. La concertation sur toutes les questions importantes et en premier lieu les questions d'intérêt commun se fait désormais de manière naturelle.

- De manière analogue et complémentaire, les relations économiques bilatérales ont atteint une telle intensité que l'interdépendance des deux économies est devenue une réalité qui s'impose aux gouvernants comme aux responsables d'entreprises des deux pays.

La France et la R.F.A. sont -rappelons-le- le premier fournisseur et le premier client l'une pour l'autre. Les échanges commerciaux entre les deux pays constituent, en volume, le premier flux d'échanges en Europe et le troisième dans le monde. Ils représentent 16% des exportations et 20% des importations françaises, et, parallèlement, 11% des importations et 12% des exportations allemandes.

La coopération économique entreprise sous l'égide des pouvoirs publics s'est développée avec succès, malgré les inévitables déceptions, dans de nombreux domaines : en matière d'armements, à travers des programmes nombreux -comme, tout récemment, l'hélicoptère de combat- et malgré des échecs regrettables ; dans le domaine spatial -notamment pour le programme Ariane- ; dans le secteur des transports -qu'il s'agisse du programme Airbus ou du projet de réseau TGV Nord et Est ; dans le secteur des télécommunications -avec, en particulier, les projets de satellites franco-allemands de télévision directe- ; en matière énergétique -où une coopération s'est ainsi développée dans le domaine des surgénérateurs- ; enfin, naturellement, dans le domaine de la recherche, où les accords de coopération ont été très nombreux depuis un quart de siècle.

Ces relations économiques, marquées par leur intensité, demeurent néanmoins affectées :

- par un déséquilibre persistant des échanges bilatéraux en faveur de notre partenaire, le déficit commercial ayant atteint 44 milliards en 1987 pour un taux de couverture de nos échanges ne dépassant guère 75 %, au même titre d'ailleurs que les autres partenaires européens de la R.F.A. ;

- par la relative faiblesse des relations industrielles -le solde commercial du secteur industriel ayant continué à se détériorer dans la période récente- et des investissements réciproques -qui ne sont pas à la mesure des échanges commerciaux- ;

- mais aussi, il faut le relever, par des conceptions économiques demeurées fortement différenciées -le libéralisme et le libre échange imprégnant depuis des décennies l'économie ouest-allemande tandis que la tradition française restait plus interventionniste.

- Enfin, dans le domaine culturel, les autorités des deux pays se sont efforcées d'affermir la solidité de l'entente franco-allemande en favorisant une meilleure connaissance réciproque de nos cultures respectives, singulièrement par des contacts entre les jeunes.

L'action de l'Office franco-allemand pour la jeunesse a ainsi permis -nous l'avons dit- à plus de 5 millions de jeunes Français

et Allemands de se rencontrer au cours du dernier quart de siècle (140 000 échanges pour la seule année 1986).

Dans le domaine des arts et de la culture, la création du Haut conseil culturel vient prolonger une longue tradition historique et une action déjà riche, allant d'expositions ou festivals organisés conjointement jusqu'à des co-productions ou des échanges entre les bibliothèques nationales.

Enfin, la création d'une chaîne de télévision culturelle franco-allemande le 1er janvier 1990, annoncée il y a quelques semaines, doit constituer l'annonce d'une future télévision culturelle européenne.

Mais beaucoup reste aussi à faire. Les progrès s'avèrent ainsi difficiles en matière de formation des adultes. Surtout, il importe de promouvoir systématiquement l'enseignement du français en Allemagne et de l'allemand en France tant il est clair que l'apprentissage de la langue du partenaire est la condition fondamentale du développement des échanges bilatéraux.

Cette entente franco-allemande, dans tous les domaines, s'est naturellement traduite par une amélioration des images respectives des deux nations dans les opinions publiques -ainsi que le confirment les sondages réalisés-. Les acquis de la réconciliation entre les deux nations et de la coopération bilatérale sont donc substantiels.

Il arrive toutefois encore au passé d'affleurer, nourrissant un fonds de méfiance réciproque et des craintes inavouées -davantage présentes, il est vrai, dans les milieux politiques que dans le grand public.

De surcroît, malgré sa densité, la coopération bilatérale a longtemps négligé les deux aspects fondamentaux que constituent la coopération en matière de sécurité et de défense -pourtant prévue par le traité de l'Elysée- et celle dans le domaine financier et monétaire. Ce sont précisément ces deux lacunes majeures que les deux

protocoles du 22 janvier 1988 s'efforcent de corriger, afin de donner une impulsion nouvelle aux relations franco-allemandes.

2°) La nécessité d'une impulsion nouvelle dans les domaines de la sécurité et des affaires économiques et monétaires.

La création du conseil de défense et de sécurité et du conseil économique et financier franco-allemands valent d'abord par le fait qu'ils portent sur des sujets qui, à plusieurs reprises, avaient été à l'origine de dissensions entre la France et ses partenaires : les dispositions, pourtant vagues et timides, du traité de l'Elysée en matière de défense étaient ainsi souvent apparues comme une tentative d'attirer la R.F.A. dans une politique de renationalisation de l'Alliance atlantique ; pour sa part, l'extension du traité à la coopération économique avait suscité des réserves dans la mesure où elle pouvait sembler menacer l'intégration économique européenne.

- Un quart de siècle plus tard, et à condition que ses dispositions soient appliquées dans leur plénitude, le protocole portant création du **conseil franco-allemand de défense et de sécurité** semble de nature à réduire les divergences entre alliés.

Il s'agit de renforcer la coopération bilatérale en la matière en mettant en place, sur le plan politique et au plus haut niveau, une institution permettant de lui donner une nouvelle impulsion. Le conseil aura ainsi, en premier lieu, à prendre les décisions nécessaires concernant la grande unité franco-allemande, dont l'expérience, si elle était couronnée de succès, pourrait être étendue à d'autres pays européens.

Du point de vue français, le nouvel accord est de nature à apaiser les craintes de ceux qui redoutent les dérives pacifistes et neutralistes en Allemagne fédérale, du fait en particulier de la nouvelle politique soviétique menée par M. Gorbatchev, pouvant laisser craindre que le gouvernement fédéral ne se rallie à la "troisième option zéro", c'est-à-dire à une dénucléarisation des territoires allemands qui favoriserait un éventuel retrait des troupes américaines stationnées en Allemagne.

Vu d'Allemagne, l'accord, en renforçant la solidarité en matière de défense de la R.F.A. avec le pays le plus vigoureusement opposé à la dénucléarisation de l'Europe, consolide l'ancrage de la République fédérale à l'ouest et prend des assurances contre les tentations de certains de ses compatriotes.

Du point de vue des alliés occidentaux de la France et de la R.F.A., s'il est clair que tout ce qui peut apparaître comme un axe franco-allemand en matière de défense continue à susciter ici et là des commentaires quelque peu crispés, il faut relever que Washington et Londres se sont publiquement félicités de ce renforcement de la coopération franco-allemande, comme de tout effort des Européens pour prendre plus clairement leurs responsabilités en matière de défense, à la condition naturellement d'éviter toute remise en cause de l'Alliance atlantique. Plus encore, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN, réunis au sommet de Bruxelles le 3 mars 1988, ont expressément reconnu la volonté de Paris et de Bonn de contribuer au développement de l'identité européenne en matière de défense et de sécurité. Ils ont ainsi salué "les récents efforts de renforcement du pilier européen de l'Alliance dont le but est de renforcer le partenariat transatlantique et la sécurité de l'Alliance dans son ensemble". Renforçant le pilier européen de l'Alliance atlantique, la coopération de sécurité franco-allemande est ainsi propre à renforcer l'Alliance dans son ensemble.

- Parallèlement, la création du conseil franco-allemand économique et financier apparaît propre à établir enfin une coordination aussi étroite que possible entre les politiques économiques, monétaires et financières des deux pays. Utile, souhaitable et nécessaire sur le plan bilatéral ainsi que l'a encore illustré, durant l'été dernier, la querelle entre les deux pays sur les taux d'intérêt et la coopération monétaire, cette coopération renforcée entre les deux Etats -moteurs de la construction communautaire- devrait en outre apporter une contribution importante à l'union économique et monétaire européenne.

Certes, en ce domaine aussi -nous l'avons relevé-, les divergences d'approche entre les deux pays demeurent importantes et il ne sera pas aisé de réduire ces différences. Ainsi, l'indépendance de la Bundesbank paraît constituer en R.F.A. une véritable doctrine

nationale dont Paris devra, d'une manière ou d'une autre, tenir compte.

Cela dit, les obstacles institutionnels doivent être surmontés. Si la tâche entreprise constitue évidemment une oeuvre de longue haleine, sa réussite dépend d'une étroite coopération entre Paris et Bonn, fondée sur une forte volonté politique. La création du conseil économique et financier franco-allemand s'inscrit précisément dans cette optique. Sa tâche sera de déblayer désormais un terrain jusqu'ici jonché d'obstacles.

*

* *

B - La condition d'un nouvel élan vers la construction communautaire

Mais, si les créations des conseils franco-allemands de défense et de sécurité d'une part, économique et financier d'autre part, peuvent ainsi constituer l'amorce d'un souffle nouveau donné aux relations bilatérales, l'un et l'autre paraissent en outre de nature à remplir la condition nécessaire d'un nouvel élan vers la construction communautaire.

Car, s'il n'y a pas d'axe franco-allemand, l'ambition commune des deux pays se met au service de la cause européenne. Il y a, à Paris et à Bonn, la volonté de mettre en commun leurs moyens pour faire avancer l'Europe. Il ne s'agit pas d'un partenariat exclusif mais d'un engagement commun pour l'édification d'une Union européenne.

De même que le conseil économique et financier est de nature à marquer une étape sur la voie de l'union économique et monétaire, de même le conseil de défense et de sécurité est appelé à jouer un rôle clé pour étendre la construction européenne à ce domaine fondamental sans lequel elle demeurera toujours incomplète.

1°) Une étape vers l'union économique et monétaire européenne.

En discussion depuis près de vingt ans, -le rapport Werner ne date-t-il pas du début des années 1970-, l'unification monétaire de l'Europe se heurte à des obstacles difficilement surmontables en dépit des engagements solennels successifs des gouvernements.

Il faut, certes, rappeler que les pères fondateurs de l'Europe, dans un environnement de parités monétaires fixes, s'étaient attachés à jeter les bases d'une union douanière et que cette communauté économique ne ressentait guère la nécessité de se trouver confortée par une union monétaire. C'est pour surmonter des désordres monétaires de plus en plus fréquents, consacrant la pratique des changes flottants, que la Communauté a dû se doter d'un dispositif ayant pour vocation de constituer une zone de parités stables en Europe et s'aventurer, par un lent cheminement, sur la voie d'une union monétaire européenne.

Depuis lors, les avancées, pour lentes et décevantes qu'elles aient été, se sont toutefois traduites par plusieurs réalisations significatives :

- le "serpent monétaire", s'il fit rapidement apparaître ses insuffisances, constitua le premier système de change européen ayant pour ultime objectif le retour à la cohésion monétaire ;

- le système monétaire européen (SME), mis en application le 13 mars 1979, a ensuite débouché sur des résultats substantiels et joué depuis lors un rôle clé dans la maîtrise de l'inflation et la stabilisation des taux de changes internes à l'Europe ;

- enfin, les réformes qui lui ont été apportées récemment ont permis de renforcer substantiellement l'efficacité du SME : ainsi, les "accords de Nyborg" de septembre 1987 ont accru les moyens d'intervention des Banques centrales contre la spéculation sur les marchés des changes et permis un accroissement de la coordination des politiques économiques et financières des Etats membres.

Les résultats ne sont donc pas négligeables. La situation n'est toutefois pas satisfaisante et il faut aller beaucoup plus loin pour consolider une Europe monétaire qui, en l'absence de nouveaux progrès, se trouverait sérieusement exposée à moyen terme, alors même que l'échéance de 1992 sur l'achèvement du marché intérieur européen impose une plus grande ambition en matière monétaire et porte en germe une authentique union économique et monétaire.

C'est dans cet esprit que les autorités françaises ont remis à leurs partenaires, en janvier 1988, un memorandum sur la construction monétaire de l'Europe, orienté autour de deux axes de réflexion principaux :

- la correction des lacunes du mécanisme de change par l'extension de disciplines de change et une meilleure coordination des politiques économiques et monétaires de manière à ce que la responsabilité en appartienne à l'ensemble des participants ;

- et, par ailleurs, l'étude de la mise au point -avant l'échéance de 1992- d'un instrument de référence, d'un instrument de réserve et d'un instrument de paiement commun, c'est-à-dire une monnaie commune, cette question supposant que soit ouvert le nécessaire débat sur l'instrument d'émission de cette monnaie, c'est-à-dire sur la Banque centrale européenne.

De tels objectifs sont toutefois, à l'évidence, inaccessibles sans la participation et la volonté d'aboutir des autorités allemandes. Certes, le gouvernement fédéral s'est, à de multiples reprises, associé à cette ambition commune de parvenir à l'unification monétaire européenne. Les autorités allemandes ont ainsi formulé, à leur tour, des propositions concrètes, en mars 1988, relatives au renforcement du S.M.E. et la construction à long terme de l'union économique et monétaire. Et l'ensemble des douze Etats membres de la Communauté européenne ont fait, lors du sommet de Hanovre les 27 et 28 juin dernier, de la création d'un espace monétaire commun l'une des principales priorités actuelles de la construction communautaire.

Mais suffisamment d'exemples récents ont illustré le prix qui s'attache, dans cette optique, à l'attitude des autorités économiques et monétaires, et singulièrement à celle de la Bundesbank -suspecte, aux yeux de beaucoup, de faire preuve d'un scepticisme européen excessif-. C'est dans cet esprit que le conseil

économique et financier franco-allemand est appelé à jouer un rôle précieux en réunissant, au moins quatre fois par an, les ministres concernés ainsi que les gouverneurs des banques centrales des deux pays.

Ainsi le conseil économique et financier -même s'il ne constitue qu'un organe de consultation- doit-il favoriser un accroissement de la convergence des politiques monétaires et budgétaires françaises et allemandes, condition essentielle d'une avancée nouvelle sur la voie de l'unification économique et monétaire de l'Europe.

2°) Un progrès significatif sur la longue route vers une défense européenne.

De manière comparable, plusieurs décennies d'efforts n'ont débouché que sur des résultats très modestes en ce qui concerne l'extension de la construction de l'Europe à la défense et à la sécurité.

Une telle préoccupation figurait pourtant au coeur de la politique étrangère française dès le début des années 1960, marquées sur le plan bilatéral par le traité de l'Elysée et sur le plan multilatéral par le plan Fouchet. Ces initiatives n'eurent toutefois pas les suites qui en étaient attendues.

Vingt ans plus tard, l'appréciation de la menace soviétique (notamment le déploiement des SS 20) et les conséquences des évolutions stratégiques américaines (notamment l'"initiative de défense stratégique") pour la sécurité de l'Europe ont encore souligné, avant même le traité de Washington sur la "double option zéro", la nécessité d'une telle démarche, dans un contexte où nos partenaires européens apparaissaient, il est vrai, beaucoup plus réceptifs à des initiatives françaises en la matière.

C'est ainsi que, sur le plan multilatéral, la réactivation de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) a résulté d'une démarche conjointe franco-allemande marquée, depuis 1984, par les étapes suivantes : la déclaration de Rome (octobre 1984), l'adoption de la

plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité (octobre 1987), et l'invitation adressée par les membres de l'UEO à l'Espagne et au Portugal lors de la récente session de La Haye (avril 1988).

Ces derniers progrès -significatifs mais encore modestes- ont clairement confirmé deux conditions nécessaires à des progrès de la dimension européenne de la défense :

- en premier lieu, le fait que la France est sans doute la mieux placée pour donner l'impulsion nécessaire à la mise sur pied d'un pôle de sécurité européen fondé sur une coopération et une harmonisation accrues des forces militaires et des politiques d'armement des Etats membres de l'Alliance atlantique ;

- ensuite, l'exigence d'un développement de coopérations bilatérales, et d'abord d'une coopération bilatérale franco-allemande, sur laquelle pourrait être fondé un effort multilatéral se situant dans la perspective de la création d'un véritable esprit européen de défense.

Une telle coopération bilatérale supposait d'abord de lever un certain nombre d'arrière-pensées, en particulier l'idée prêtée à nos partenaires allemands de vouloir utiliser cette coopération pour rapprocher la France de l'OTAN plutôt que pour la mettre au service de l'émergence d'une identité européenne en matière de sécurité.

Ces différences de sensibilité ayant été -semble-t-il- surmontées, une large convergence des vues françaises et allemandes semble désormais de nature à fonder une coopération bilatérale approfondie dans le domaine de la défense et de la sécurité, base nécessaire d'une construction européenne en la matière dont le cadre ne semble pouvoir être, en l'état actuel des choses, que l'Union de l'Europe occidentale.

La nécessité d'un renforcement du "pilier européen de l'Alliance" paraît désormais faire l'objet d'un consensus des deux côtés du Rhin, comme le fait que l'UEO demeure à ce jour la meilleure instance existante pour formuler les intérêts de sécurité communs aux Européens.

Ces conceptions aujourd'hui communes à la France et à la R.F.A. figurent explicitement dans le préambule du protocole portant création d'un conseil commun de sécurité et de défense. Sa mise en oeuvre doit donner, à travers la coopération bilatérale, une impulsion nouvelle aux efforts tendant à l'émergence d'un véritable esprit européen de défense. Ainsi se trouve, une nouvelle fois, confirmé, s'il en était besoin, que la coopération franco-allemande et la construction européenne demeurent deux données inséparables l'une de l'autre.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Au terme de cette analyse, la mise en place des conseils franco-allemands économique et financier d'une part, de défense et de sécurité d'autre part, paraissent l'une et l'autre de nature, si elles sont effectuées avec la conviction et la volonté politiques requises, à renforcer et approfondir la coopération bilatérale dans ces deux domaines fondamentaux.

Malgré ses lenteurs et ses lacunes, la coopération franco-allemande constitue déjà un succès incomparable. Elle apparaît particulièrement fructueuse sur le plan humain et économique par l'immense réseau des liens qui se sont créés au fil des ans et dont l'histoire nous enseigne le prix. Et, sur le plan politique, elle est devenue une donnée évidente et prioritaire de toute démarche de politique extérieure, tant en France qu'en R.F.A.

Certes, beaucoup de travail reste à accomplir pour faire tomber les dernières barrières - fussent-elles linguistiques et culturelles.

Mais le renforcement substantiel de cette coopération doit en faire la force motrice de la construction européenne dans les prochaines années. Dans le domaine économique et financier, cette concertation bilatérale peut donner une impulsion décisive à la création d'un véritable ensemble monétaire européen. Et la coopération franco-allemande en matière de sécurité peut devenir le cœur de l'Europe de la défense sans laquelle la construction communautaire demeurera gravement inachevée.

Les Parlements des deux pays peuvent et doivent jouer un rôle utile pour l'approfondissement de cette coopération. Les relations nouées entre parlementaires français et allemands - notamment dans le cadre des activités de la Délégation parlementaire pour les Communautés européennes - y contribuent déjà. Les propositions formulées par les rapporteurs de l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi et tendant à assurer un "suivi

parlementaire" vont dans le même sens. Votre rapporteur est, pour sa part, prêt à procéder à l'examen périodique des conditions de mise en oeuvre du traité de l'Elysée et des protocoles qui y sont aujourd'hui adjoints.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose, en adoptant les deux articles du présent projet de loi, d'autoriser la ratification des protocoles au traité de l'Elysée portant création, d'une part d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité, d'autre part d'un conseil franco-allemand économique et financier.

*

* *

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du 8 décembre 1988.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires, à l'occasion duquel M. Jean-Pierre Bayle s'est félicité du symbole constitué par la simultanéité des débats qui se sont déroulés sur ce projet de loi à l'Assemblée nationale et au Bundestag et souhaité que les calendriers permettent qu'il en aille de même lors des débats devant le Sénat et devant le Bundesrat.

Le président Jean Lecanuet a estimé que la création du conseil de défense et de sécurité et du conseil économique et financier franco-allemands constituaient une nouvelle étape, s'ajoutant à bien d'autres, sur la voie du renforcement de la coopération franco-allemande et de la construction européenne. Tout en considérant qu'il s'agissait d'un geste dont la portée étant avant tout politique, et malgré les incertitudes qui demeurent -notamment en matière monétaire-, il s'est félicité du nouvel engrenage ainsi créé dans deux dimensions -la défense et l'économie- très délicates mais essentielles pour la coopération bilatérale comme pour la construction communautaire.

La commission, après avoir approuvé les observations du rapporteur quant à l'opportunité d'un suivi parlementaire de la mise en oeuvre du traité de l'Elysée et des protocoles qui y sont adjoints, a alors approuvé ses **conclusions favorables** à l'adoption du présent projet de loi.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande donc d'**adopter** le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de deux protocoles au traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963.

*

* * .

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article premier

Est autorisée la ratification du protocole au traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963, portant création d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité, signé à Paris le 22 janvier 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi. ⁽¹⁾

Art. 2

Est autorisée la ratification du protocole au traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963, portant création d'un conseil franco-allemand économique et financier, signé à Paris le 22 janvier 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi. ⁽¹⁾

(1) Voir le texte annexé au document AN n° 25 (9e législature)