

Les ANNALES
DE DROIT

Les Annales de droit

9 | 2015
Varia

Le traité de l'Élysée et les différents domaines de la coopération franco-allemande

The Élysée Treaty and the various areas of Franco-German cooperation

Sylvia Calmes-Brunet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/add/355>

DOI : 10.4000/add.355

ISSN : 2606-1988

Éditeur

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2015

Pagination : 73-88

ISBN : 979-10-240-0516-4

ISSN : 1955-0855

Référence électronique

Sylvia Calmes-Brunet, « Le traité de l'Élysée et les différents domaines de la coopération franco-allemande », *Les Annales de droit* [En ligne], 9 | 2015, mis en ligne le 08 janvier 2018, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/add/355> ; DOI : 10.4000/add.355

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Le traité de l'Élysée et les différents domaines de la coopération franco-allemande

Sylvia CALMES-BRUNET

La France et l'Allemagne ont célébré entre septembre 2012 et juillet 2013, dans le cadre d'une « Année franco-allemande », le 50^e anniversaire du traité entre la république fédérale d'Allemagne et la République française sur la coopération franco-allemande, dit « traité de l'Élysée », conclu le 22 janvier 1963 par le général de Gaulle et le chancelier Adenauer. Les deux ministres chargés des affaires européennes, également secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande, ont été chargés, lors du 14^e conseil des ministres franco-allemand du 6 février 2012, de préparer cet événement dédié à l'amitié franco-allemande. Ils ont alors déclaré que cet accord restait « le socle politique, juridique et symbolique, d'une coopération exemplaire entre deux États¹ ». C'est sur la base de ce triptyque que les universités de Rouen et de Hanovre ont, avec l'université franco-allemande, organisé un colloque interdisciplinaire en deux temps, à Rouen (juin 2013) puis Hanovre (novembre 2013), sous le haut patronage du ministre français des Affaires étrangères et avec le soutien de nombreux partenaires². Dans ce cadre, le public a pu entendre 78 intervenants³,

-
1. Voir, notamment, le site internet du cinquantenaire du traité de l'Élysée : <http://www.elysee50.de> (consulté le 24 novembre 2014).
 2. Le *Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)*, l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), la région Haute-Normandie, les villes de Rouen, Hanovre et Elbeuf, le *Freundeskreis der LUH* et le *französischer Generalkonsul* de Hanovre.
 3. Cet article reprend les propos que j'ai tenus en ouverture du colloque. Un ouvrage collectif présente une partie des contributions et témoignages, en français ou en allemand, à l'échelle des deux États, des régions, des communes ou des établissements scolaires et universitaires, par des historiens, des linguistes, des juristes, des élus, des professionnels, des élèves et leurs professeurs, ou encore d'anciens élèves et étudiants : Sylvia Calmes-Brunet (dir.), *Le Traité de l'Élysée : le socle d'une coopération exemplaire 50 ans après*, Paris, Société de législation comparée, 2014, 174 p.

un cabaret-lecture franco-allemand⁴, assister à une double cérémonie *Honoris causa*⁵ et visiter quatre expositions⁶.

Le traité de l'Élysée a eu pour objectif politique de sceller la « réconciliation » franco-allemande/germano-française. Il ne constitue certes qu'un « renforcement de la coopération⁷ », donc une étape dans la coopération progressive qui s'est instaurée entre l'Allemagne et la France depuis l'après-guerre, mais une étape décisive, au moins sur le plan symbolique. Il marque en outre l'essor d'un partenariat institutionnel au sein du « couple » franco-allemand, considéré comme « moteur de la construction européenne⁸ ».

Le traité, qui devait d'abord être un simple protocole mais dont le chancelier Adenauer a demandé qu'il soit un acte solennel ratifié par les

-
4. « *Soldat der Freiheit will ich gerne sein* », de Corinne Bouillot (avec des étudiants et enseignants du département d'allemand de l'université de Rouen et avec la participation d'élèves de l'école primaire Georges-Brassens d'Elbeuf).
 5. Le président de l'université de Rouen, Cafer Özkuş, a remis les insignes de docteur *Honoris causa* aux professeurs Heinz Wismann et Bernd Oppermann.
 6. *Les relations franco-allemandes. Une amitié féconde au service de l'Europe* : exposition réalisée en 2011 par le centre d'information de l'ambassade d'Allemagne (CIDAL) ; *Rouen-Hanovre : la reconstruction* : exposition de l'Agglo de Rouen (aujourd'hui CREA), réalisée en 2008 par Cécile-Anne Sibout, Jacques Guillet et Stéphanie Springer ; *Le jumelage Rouen-Hanovre* : exposition du comité de jumelage Rouen-Hanovre, réalisée par Véronique Decaux et Philippe Ferney en 2006 à l'occasion du 40^e anniversaire du jumelage, et complétée en 2013 par des photographies d'archives (ville de Rouen et *Historisches Museum Hannover*) ; *La visite du chancelier Konrad Adenauer à Rouen en 1962* : documentation inédite réunie en 2013 par Corinne Bouillot (université de Rouen), en collaboration avec le service de documentation de *Paris-Normandie*, les archives de la ville de Rouen et les archives départementales de Seine-Maritime.
 7. Voir la « déclaration commune » du 22 janvier 1963 sur l'organisation et les principes de la coopération (qui précède le texte du traité) : *Les Relations franco-allemandes depuis 1963*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 53. L'objectif ici est de présenter les grandes étapes de cette coopération. Voir également, pour un aperçu global, le site <http://www.france-allemande.fr> (dernière consultation le 24 novembre 2014). Voir, pour une analyse récente, complète et détaillée : Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, Paris, CNRS, 2012, 503 p.
 8. Voir, par exemple, la déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée du 22 janvier 2003, ou encore l'introduction de l'agenda franco-allemand 2020 du 4 février 2010. La déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 affirmait déjà que l'acte de naissance de l'Europe unie devait « toucher au premier chef la France et l'Allemagne ». Voir également : Hélène Miard-Delacroix, *Le Défi européen de 1963 à nos jours*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2011, 394 p. ; Martin Koopmann, Hans Stark et Joachim Schild (dir.), *Les Relations franco-allemandes dans une Europe unifiée : réalisations et défis*, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, 200 p.

deux Parlements, est simple, clair, ambitieux et visionnaire, même s'il est débattu et signé dans un contexte tendu en 1963, en pleine guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique. L'objectif du général de Gaulle au début des années 1960 est justement, par l'entente franco-ouest-allemande et par la construction européenne fondée sur cette entente, de s'extraire de la tutelle américaine. Cependant, le « préambule » du traité vide largement le texte de sa nature bilatérale, dans la mesure où il souligne les obligations multilatérales de la RFA⁹ et son partenariat avec les États-Unis¹⁰. Il a été ajouté unilatéralement par le *Bundestag* lors du vote de la loi de ratification de la déclaration commune et du traité, le 16 mai 1963¹¹ : les allemands ne veulent pas donner le sentiment qu'ils concluent une alliance contre les États-Unis. La question se pose aussi de savoir si ce traité bilatéral ne va pas entraîner la rupture des Communautés européennes.

Malgré ce contexte tendu, les nations française et ouest-allemande se sont peu à peu rapprochées sur un plan institutionnel et politique, grâce à des « couples » président français-chancelier allemand qui, même quand ils sont de bords politiques différents, fonctionnent plutôt bien¹², excepté au départ, entre 1963 et 1969¹³. Les différents domaines de la coopération franco-allemande depuis les années 1960 attestent du fait que le traité, s'il a eu peu d'impact direct jusqu'en 1969, a malgré tout eu des effets sur le long terme. Voilà pourquoi il est régulièrement « fêté » depuis les années 1980, sans que l'on sache toujours bien quels sont les pans de cette coopération qui lui sont effectivement rattachés.

Le traité comporte trois parties (I. Organisation, II. Programme et III. Dispositions finales). Il prévoit d'une part, dans la partie centrale (« programme »), trois rubriques de coopération à l'exclusion de toute

9. Importance des « traités multilatéraux conclus par la RFA ».

10. Importance de l'« association étroite entre l'Europe et les États-Unis d'Amérique », de « la défense commune dans le cadre de l'alliance de l'Atlantique Nord », et des liens avec la Grande-Bretagne et les États-Unis.

11. *Bundesgesetzblatt*, II, 1963, p. 1153. En France, la ratification du traité est autorisée par la loi n° 63-604 du 26 juin 1963 (*JO* 27 juin 1963, p. 5659) et réalisée par le décret n° 63-897 du 28 août 1963 (*JO* 3 septembre 1963, p. 8028).

12. De Gaulle-Adenauer ; Pompidou-Brandt ; Giscard d'Estaing-Schmidt, Mitterrand-Kohl, Chirac-Schröder, Sarkozy-Merkel (« Merkozy ») et, dans une moindre mesure, Hollande-Merkel.

13. Entre 1963 et 1966, le chancelier Erhard et le ministre des Affaires étrangères Schröder sont atlantistes et, entre 1967 et 1969, les relations entre de Gaulle et Kiesinger sont sous tension. Quant à Pompidou, il reste réservé concernant l'*Ostpolitik* de Brandt (qui recevra en 1971 le prix Nobel de la paix...). Le traité a donc connu des débuts difficiles.

autre, à savoir les affaires étrangères (II-A), la défense (II-B), et l'éducation et la jeunesse (II-C). Il prévoit d'autre part dans la partie « organisation » une procédure de réunions régulières des responsables français et allemands¹⁴ et la création, dans chaque pays, d'une « commission interministérielle », présidée par un haut fonctionnaire des affaires étrangères et « chargée de suivre les problèmes de la coopération ». À noter qu'il est clairement mentionné que le traité ne doit pas affecter « le fonctionnement des organismes déjà existants [...] dont les activités seront au contraire développées ». Le texte s'inscrit donc explicitement dans la continuité d'actions entreprises depuis la réconciliation.

Certains pans du développement de la coopération bilatérale sont donc bien basés sur le programme du traité de l'Élysée (1). En revanche, et cela peut surprendre, l'économie est peu mentionnée, et la culture ne l'est pas non plus. Pourtant, le partenariat s'est développé dans ces deux secteurs également, la question se posant même de savoir si ce ne sont pas ces domaines de coopération, en marge du traité, qui ont donné lieu aux succès les plus aboutis (2).

1. La coopération franco-allemande basée sur le traité de l'Élysée

Si les affaires étrangères et la défense (parties A et B du traité) figurent en tête du programme du traité (1.1), ce sont surtout l'éducation et la jeunesse (partie C) qui vont faire l'objet de la coopération la plus consensuelle et la plus fructueuse (1.2).

1.1. Les affaires étrangères et la défense

1.1.1. Les affaires étrangères ou le « couple » franco-allemand sans cesse en devenir

Dans le texte du traité, les gouvernements allemand et français s'engagent à se consulter « avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère et, en premier lieu, sur les questions

14. Notamment, « 1. [I]es chefs d'État et de gouvernement donneront en tant que de besoin les directives nécessaires et suivront régulièrement la mise en œuvre du programme [...]. Ils se réuniront à cet effet chaque fois que cela sera nécessaire et, en principe, au moins deux fois par an. 2. Les ministres des Affaires étrangères veilleront à l'exécution du programme dans son ensemble. Ils se réuniront au moins tous les trois mois [...]. 3. Des rencontres régulières auront lieu entre autorités responsables des deux pays dans les domaines de la défense, de l'éducation et de la jeunesse. »

d'intérêt commun », et décident de se rencontrer au moins deux fois par an pour discuter des questions relatives à la politique européenne, aux relations est-ouest et à l'OTAN. Cette obligation de consultation a permis que le dialogue se poursuive entre 1963 et 1969, malgré les désaccords.

Ce n'est qu'à partir de 1983-1984 que le duo franco-allemand va se transformer en un « couple¹⁵ », moteur de la construction européenne, avec le symbole fort du 22 septembre 1984 à Verdun (Mitterrand et Kohl main dans la main). Mitterrand impose également la participation de soldats allemands au défilé du 14 juillet 1994, même si ce symbole, comme le précédent et les suivants (en 2004, Schröder, assiste aux commémorations du *D-Day* du 6 juin 1944), est sans doute très indirectement lié au traité de l'Élysée. Les rencontres informelles dites « de Blaesheim », à partir de 2001, font également avancer les discussions bilatérales, mais c'est surtout le quarantième anniversaire du traité de l'Élysée, en 2003, qui est l'occasion de réaffirmer l'entente franco-allemande (rassemblement des deux Parlements à Versailles) et la vision commune en matière de politique extérieure. Malgré des débuts conflictuels, le couple « Merkozy » s'impose ensuite, notamment avec la gestion de la crise économique, plus particulièrement l'adoption du pacte européen de stabilité en décembre 2011. Enfin, le président Hollande et la chancelière Merkel, après quelques tensions d'ordre politique, ont célébré ensemble les 50 ans du traité et, à l'occasion du « conseil des ministres franco-allemand¹⁶ » du 22 janvier 2013, les deux gouvernements se sont engagés « expressément pour la mise en œuvre d'une véritable politique étrangère européenne¹⁷ ». Cela montre que cette politique n'existe pas

15. Voir : Claire Demesmay et Cécile Calla, *Que reste-t-il du couple franco-allemand?*, Paris, La Documentation française, 2012, 184 p.

16. Les « sommets franco-allemands » ont laissé place, depuis la déclaration commune du 22 janvier 2003, aux « Conseils des ministres franco-allemands », préparés par les ministres des Affaires étrangères et qui assurent « la coordination de la coopération » ainsi que le « suivi de sa mise en œuvre dans les domaines d'action prioritaire » (ont eu lieu en tout 79 sommets et 16 conseils, le dernier en date le 19 février 2014). À l'occasion des quarante ans du traité ont également été créées dans chaque pays les fonctions de « secrétaire général pour la coopération franco-allemande » : il coordonne « la préparation, la mise en œuvre, le suivi des décisions des instances politiques de concertation et le rapprochement de nos deux pays dans les instances européennes » ; il participe au Conseil des ministres franco-allemand et préside la Commission interministérielle pour la coopération entre les deux pays.

17. « Déclaration du Conseil des ministres franco-allemand à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », <http://www.elysee50.de/Declaration-du-Conseil-des-8036.html> (consulté le 24 novembre 2014).

encore, mais qu'elle a vocation à exister un jour. Le duo, devenu couple, doit à l'avenir s'unir au sein de la famille européenne, dans laquelle il peut peser, ne serait-ce que parce qu'il totalise 30 % de la population européenne et est représenté par 173 députés au Parlement européen¹⁸. C'est donc bien dans ce cadre européen que les représentants français et allemands conçoivent l'union franco-allemande¹⁹.

1.1.2. La défense en panne de « conceptions communes »

En vertu du traité, la coopération militaire bilatérale, qui existe depuis les années 1950, doit être renforcée : mêmes « doctrines » stratégiques et tactiques, méthodes de commandement, matériels, avec des « conceptions communes » grâce à la création d'« instituts de recherche opérationnelle » ; rencontres régulières entre les ministres de la Défense et des armées – tous les trois mois –, et les chefs d'état-major – tous les deux mois.

Mais elle a été remise en question dès le départ, par l'adjonction au traité du préambule atlantiste. C'est pourquoi il n'y a pas de conceptions communes, pas plus aujourd'hui qu'en 1963. Le traité n'est que partiellement appliqué, par exemple avec la création par le protocole additionnel du 22 janvier 1988 – à l'occasion du 25^e anniversaire du traité – du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (dont le but est d'harmoniser l'action des deux États), le 12 janvier 1989 de la brigade franco-allemande, et en 1995 de l'Eurocorps. Finalement, seule la consultation franco-allemande rituelle fonctionne bien depuis 50 ans, et permet quelques actions coordonnées²⁰. Les gouvernements désirent aller plus loin et ont déclaré le 22 janvier 2013 chercher « à établir une analyse stratégique convergente, pré requis d'une capacité d'action

18. Voir le schéma (source : Parlement européen, 1^{er} janvier 2012), disponible sur le site internet du cinquantenaire du traité de l'Élysée : http://www.elysee50.de/IMG/jpg/Infographie_franco_allemande_v6.jpg (consulté le 24 novembre 2014).

19. Voir, par exemple, la tribune commune des deux ministres chargés des affaires européennes, publiée dans le *Frankfurter Rundschau* du 17 février 2014 : « L'Europe, une union de solidarité. »

20. Par exemple, lors du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité qui s'est tenu le 1^{er} octobre 2012 à l'état-major de la brigade franco-allemande à Müllheim, les ministres français et allemands des Affaires étrangères et de la Défense se sont mis d'accord sur un renforcement de l'aide humanitaire en Syrie et sur une initiative européenne en appui des organisations africaines au Mali.

commune²¹ » ; le propos est prudent et prévoit deux étapes. Là encore l'application pleine et entière du traité reste donc à venir.

C'est finalement dans le cadre du troisième point du programme prévu par le traité que le partenariat fonctionne le mieux, à savoir s'agissant des questions – plus consensuelles et moins sensibles – liées à l'éducation et à la jeunesse.

1.2. L'éducation et la jeunesse

La « déclaration commune » du 22 janvier 1963 énonce que la jeunesse « se trouve appelée à jouer un rôle déterminant dans la consolidation de l'amitié franco-allemande ». La partie II-C du traité relative à l'éducation et à la jeunesse revêt donc une importance particulière : « Toutes les possibilités seront offertes aux jeunes des deux pays pour resserrer les liens qui les unissent et pour renforcer leur compréhension mutuelle. » Pour cela doivent avoir lieu des rencontres institutionnelles régulières : tous les trois mois pour le ministre français de l'Éducation nationale et le responsable allemand, tous les deux mois pour les ministres de la Jeunesse. Un problème structurel se pose cependant, dans la mesure où les politiques culturelles et éducatives sont de la compétence des *Länder* dans l'État fédéral allemand²². C'est pourquoi le traité prévoit la désignation – avec l'accord des *Länder* – d'une « personnalité », interlocutrice du ministre français de l'Éducation nationale lors des consultations. Par un accord du 6 février 1969, la RFA se dote donc d'une sorte de ministre fédéral des Affaires culturelles spécifique (un « plénipotentiaire²³ »), élu en leur sein, pour quatre ans, par les ministres-présidents des *Länder*²⁴.

21. « Déclaration du conseil des ministres franco-allemand à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », déjà citée. Ainsi, le 6 mars 2014 à Rome, les deux ministres des Affaires étrangères ont annoncé un projet de coopération franco-allemand relatif à la sécurisation des armes en Lybie.

22. Voir les articles 30 et 70 et suivants de la loi fondamentale du 23 mai 1949.

23. « La plénipotentiaire de la République fédérale d'Allemagne chargée des relations culturelles franco-allemandes », <http://www.france-allemande.fr/La-Plenipotentiaire-de-la,1137.html> (consulté le 24 novembre 2014).

24. « La plénipotentiaire de la République fédérale d'Allemagne chargée des relations culturelles franco-allemandes », art. cité.

1.2.1. L'enseignement des langues, l'équivalence d'études et de diplômes et la coopération en matière de recherche scientifique

1) Du fait de la compétence des *Länder*, la déclaration du traité reste générale : « Les deux gouvernements [...] s'efforceront [...] de prendre des mesures concrètes en vue d'accroître le nombre des élèves allemands apprenant la langue française et celui des élèves français apprenant la langue allemande. Le gouvernement fédéral examinera, avec les gouvernements des *Länder*, compétents en la matière, comment il est possible d'introduire une réglementation qui permette d'atteindre cet objectif. » Cependant, l'accord de Hambourg d'octobre 1964, qui renouvelle l'accord de Düsseldorf du 23 octobre 1954, confirme le statut de principe de première langue vivante pour l'anglais dans les établissements ouest-allemands²⁵. Le plan stratégique pour le développement de la langue du partenaire, élaboré par le 4^e Conseil des ministres franco-allemand à Berlin le 26 octobre 2004, semble toutefois avoir eu des effets positifs en France comme en Allemagne²⁶. À noter également l'existence du manuel franco-allemand d'histoire²⁷, dont le projet a été initié par le Parlement franco-allemand des jeunes à Berlin en janvier 2003, et qui a été réalisé de 2006 à 2011, en français et en allemand.

2) Le traité s'attèle en outre aux équivalences d'études et de diplômes et aux échanges universitaires.

Il a pour vocation de jouer un rôle de catalyseur pour une coopération déjà existante : « Les autorités compétentes des deux pays seront invitées à accélérer l'adoption des dispositions concernant l'équivalence des périodes de scolarité, des examens, des titres et diplômes universitaires. » Mais ce n'est que le 10 juillet 1980 qu'est signé l'accord « sur les dispenses de scolarité, d'examens et de diplômes pour l'admission aux études

25. Sur les développements de Mathieu Dubois, voir : « Le traité de l'Élysée et l'engagement des langues : les limites d'un symbole (1963-2013) », *Espoir*, n° 172, 2013, <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/revue-espoir/articles-comptes-rendus-et-chroniques/le-traite-de-lrsquoelysee-et-lrsquoenseignement-des-langues--les-limites-drsquoun-symbole-1963-2013-par-mathieu-dubois.php> (consulté le 24 novembre 2014).

26. Aujourd'hui, l'allemand est la troisième langue vivante enseignée en France, et le français la deuxième langue vivante enseignée en Allemagne. 15,3 % des élèves français apprennent l'allemand et 20 % des élèves allemands le français (http://www.elysee50.de/IMG/jpg/Infographie_franco_allemande_v6.jpg, dernière consultation le 24 novembre 2014).

27. *L'Europe et le monde*, Stuttgart, Nathan-Ernst Klett, 2006-2011, 3 vol.

universitaires dans le pays partenaire en sciences, lettres et sciences humaines », étendu le 27 octobre 1986 puis le 19 septembre 1997 aux autres disciplines²⁸.

Par ailleurs, la « déclaration culturelle commune » du 6 février 1981 prône un renforcement des échanges universitaires²⁹, et le 12 novembre 1987 est créé un collège franco-allemand pour l'enseignement supérieur, remplacé le 19 septembre 1997 par l'université franco-allemande (UFA) de Sarrebruck, université constituée d'universités partenaires.

3) Enfin, comme le traité de l'Élysée prône « une information réciproque plus poussée » en matière de coopération scientifique, celle-ci s'intensifie avec, dès 1964, la construction d'un réacteur à neutrons³⁰. La coopération se développe également, notamment, dans le secteur des sciences humaines et sociales (*Gesellschaft für Rechtsvergleichung* et Société de législation comparée, *Deutscher Akademischer Austauschdienst : DAAD...*) Lors du 14^e conseil des ministres franco-allemand du 6 février 2012, les deux ministres de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ont déclaré vouloir « développer de façon significative » la coopération en matière de recherche, de technologie et d'innovation³¹. L'intensification de la coopération est donc toujours à l'ordre du jour.

1.2.2. Le succès de l'Office franco-allemand pour la jeunesse

La mesure la plus importante de cette partie du traité est la création d'un office d'échanges et de soutien binational destiné à la jeunesse. L'accord portant création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) est signé lors de la toute première rencontre gouvernementale, à Bonn, le 5 juillet 1963. L'objectif de l'OFAJ est de permettre aux jeunes des deux pays d'apprendre à se connaître, notamment en soutenant les organisations de jeunesse déjà en place. Il s'agit aussi d'encourager les

28. Voir le document du DAAD: http://paris.daad.de/cms/upload_user_files/file/Telechargements/Equivalences.pdf (consulté le 24 novembre 2014).

29. Aujourd'hui, plus de 6 000 étudiants français étudient en Allemagne, et plus de 8 000 étudiants allemands étudient en France (http://www.elysee50.de/IMG/jpg/Infographie_franco_allemande_v6.jpg, consulté le 24 novembre 2014).

30. Voir: Ansbert Baumann, « Éducation et jeunesse: "resserrer les liens et approfondir la compréhension mutuelle" ? », dans Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, op. cit., p. 269 et suiv.

31. « Déclaration des ministres de l'Enseignement supérieur et de la Recherche », 14^e congrès des ministres franco-allemands, Paris, Palais de l'Élysée, 6 février 2012: http://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/120206_decla_conjointe_Recherche.pdf (consulté le 24 novembre 2014).

jumelages entre les établissements scolaires et les villes ; aujourd'hui, on peut dénombrer 2 200 villes et régions jumelées³². Dès 1964, l'OFAJ apporte son soutien à 2 979 programmes en France (près de 100 000 jeunes) et 2 246 en Allemagne (plus de 120 000 jeunes). Le programme d'échange va, à partir de 1965, être amélioré pour privilégier la qualité à la quantité, et l'OFAJ va être réformé en 1973-1974, puis par un accord du 26 avril 2005 – qui remplace celui de 1963. Plus de 8 millions de jeunes ont participé à environ 300 000 programmes d'échanges depuis sa création³³. Lors du conseil des ministres franco-allemand du 22 janvier 2013³⁴, ou encore dans leur déclaration de Berlin à l'occasion des 50 ans du traité³⁵, les deux gouvernements ont confirmé cette volonté commune de faire de la jeunesse une priorité.

Même dans ces trois secteurs, mentionnés dans le programme du traité de l'Élysée, il se peut que ce soit surtout dans ses influences indirectes que réside l'importance du traité. Il a permis de rendre plus lisibles et plus populaires sur le long terme les relations franco-allemandes, notamment par le biais de cette coopération bilatérale tournée vers l'éducation et la jeunesse.

Sans doute a-t-il été également le catalyseur d'une coopération que le texte ignore pourtant, dans les domaines économique et culturel, où la coopération s'est développée en marge du traité mais sous son impulsion.

-
32. « La relation franco-allemande en chiffres » : http://www.elysee50.de/IMG/jpg/Infographie_franco_allemande_v6.jpg (consulté le 24 novembre 2014). Les jumelages départementaux sont moins nombreux : 14 départements français sont jumelés avec un *Kreis*, un *Bezirk* ou un *Land* (les premiers échanges entre le département de la Mayenne et le *Bezirk* de Souabe remontent à 1963). Voir : « La coopération départementale », article disponible sur le site internet du cinquantenaire du traité de l'Élysée : <http://www.france-allemande.fr/La-cooperation-departementale,2463.html> (consulté le 24 novembre 2014).
33. Voir, concernant l'évolution de l'OFAJ depuis l'accord de 1963, Corine Defrance et Ulrich Pfeil, *L'Office franco-allemand pour la jeunesse a 50 ans*, brochure bilingue, Paris, OFAJ, 2013, 131 p.
34. « Déclaration du Conseil des ministres franco-allemand à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », déjà citée.
35. « La déclaration de Berlin à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », article disponible en ligne sur le site de l'« Année franco-allemande » : <http://www.elysee50.de/La-Declaration-de-Berlin-a-1,8034.html> (consulté le 24 novembre 2014).

2. La coopération franco-allemande en marge du traité de l'Élysée

Alors que la déclaration commune mentionne le « développement économique et culturel » et la première partie du traité (« organisation ») les affaires « économiques et culturelles », le « programme » du traité ne s'intéresse explicitement ni au domaine économique (2.1), ni au domaine culturel³⁶ (2.2).

2.1. L'économie

2.1.1. Le silence du traité

Le traité de l'Élysée ne s'intéresse pas directement à la coopération économique bilatérale³⁷, qui existe pourtant depuis l'après-guerre. Elle apparaît seulement par le biais des « problèmes relatifs aux Communautés européennes et à la coopération politique européenne » et des « relations est-ouest [...] sur le plan économique ». Les deux gouvernements se proposent également – mais prudemment – d'étudier « en commun les moyens de renforcer leur coopération dans d'autres secteurs importants de la politique économique, tels que la politique agricole et forestière, la politique énergétique, les problèmes de communications et de transports et le développement industriel, dans le cadre du Marché commun, ainsi que la politique des crédits à l'exportation. » Ce silence s'explique non seulement par le fait que la coopération économique fonctionnait déjà jusque-là, mais également et surtout par le contexte de l'époque.

2.1.2. La volonté originelle de préserver la compétence des Communautés européennes

Le général de Gaulle avait pour projet une « Union politique européenne », mais comme l'économie est de la compétence de la CEE, qu'Adenauer tient à défendre, la première mouture du « plan Fouchet » (2 novembre 1961) l'exclut de son champ. Cependant, dans un nouveau

36. Il s'intéresse encore moins à une harmonisation de nature juridique, alors que celle-ci s'est également développée depuis cinquante ans (cette harmonisation est toutefois lente, parcellaire et peu coordonnée; voir par exemple mes deux articles : « Rechtssicherheit und Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht – Ein Vergleich zwischen deutschem und französischem Recht », *Juristische Schulung (JuS)*, Munich, Beek, juillet 2014, p. 602-606 et décembre 2014, p. 1077-1081).

37. Voir notamment Andreas Wilkens, « Pourquoi l'économie n'est-elle pas l'objet du traité de l'Élysée? », dans Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, op. cit., p. 281-301.

projet (18 janvier 1962), le gouvernement français inclut le domaine économique dans les compétences de l'Union politique, et la conférence des six ministres des Affaires étrangères renonce au projet de traité le 17 avril 1962³⁸. Le traité de l'Élysée vise donc à réaliser à deux États ce qui n'a pas pu l'être à six, mais il est alors entendu que les questions économiques doivent rester du ressort exclusif des Communautés européennes.

Le contexte n'est aujourd'hui plus le même. Notamment, sur un plan institutionnel, le protocole additionnel au traité de l'Élysée du 22 janvier 1988 a créé le Conseil économique et financier franco-allemand. Par ailleurs, sur un plan conjoncturel, l'Allemagne et la France ont toutes deux franchi, en 2002, la barre des 3 % de déficit, et ont demandé conjointement, en 2005, un assouplissement du pacte de stabilité. Par ailleurs, ont lieu depuis 1992 les « rencontres d'Évian », a été créé en juin 2005 le « Club économique franco-allemand », et est décerné par la Chambre franco-allemande de commerce et d'industrie, tous les deux ans depuis 2011, le « prix franco-allemand de l'économie », afin de récompenser les entreprises françaises et allemandes qui ont réalisé des projets de coopération « exemplaires ». Il est également intéressant de noter que l'économie, les finances et l'emploi constituent – crise économique et financière oblige – le tout premier point de l'agenda franco-allemand 2020 du 4 février 2010 adopté par le 12^e conseil des ministres franco-allemand, le second point concernant les problématiques plus nouvelles que sont l'énergie, le climat et la biodiversité³⁹. Le Conseil des ministres franco-allemand du 22 janvier 2013⁴⁰ confirme la nécessité actuelle de plus coopérer au bénéfice de la croissance, la stabilité, la compétitivité et la cohésion sociale, et de préparer de manière bilatérale

38. Voir les deux projets du plan Fouchet: <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1961fouchet.htm\#2> (consulté le 24 novembre 2014).

39. Un conseil franco-allemand de l'environnement a été créé en 1989 par les ministres des Affaires étrangères et un bureau de coordination énergies renouvelables a été mis en place en 2006 par le ministre français délégué à l'industrie et le ministre allemand de l'Environnement. Mais il a fallu attendre le 2 juillet 2013, dans le cadre du cinquantième anniversaire du traité donc, pour qu'ait lieu la première conférence franco-allemande sur l'énergie, en présence des ministres de l'Écologie: une meilleure coordination franco-allemande a vocation à favoriser la transition énergétique de l'Europe. Cette conférence est disponible en ligne: <http://www.elysee50.de/1ere-Conference-franco-allemande,8673.html> (consulté le 24 novembre 2014). Voir également la tribune signée le 14 mai 2013 par Delphine Batho et Peter Altmaier: « Faisons de la transition énergétique le moteur du couple franco-allemand »: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Tribune-Delphine-BATHO-Peter.html> (consulté le 24 novembre 2014).

40. « Déclaration du Conseil des ministres franco-allemand à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », déjà citée.

la transition énergétique de l'Europe, et le 46^e Conseil économique et financier franco-allemand du 27 janvier 2014 affiche également la volonté commune d'œuvrer en faveur de l'union bancaire européenne, de la création d'une taxe européenne sur les transactions financières et de la coopération bilatérale en matière d'énergies renouvelables⁴¹. Reste à savoir si une telle coopération est possible dans un contexte où la santé économique des deux pays n'est plus du tout la même : l'Allemagne prévoit une croissance du produit intérieur brut de 1,8 % en 2014...

Quant aux questions culturelles au sens strict, comme elles ne relevaient pas du champ européen en 1963, leur exclusion du programme du traité s'explique pour d'autres raisons.

2.2. La culture

2.2.1. Le silence du traité

La culture au sens strict – échanges artistiques et littéraires, coopération audiovisuelle – n'est pas non plus mentionnée dans le programme du traité de l'Élysée, ce qui peut surprendre à double titre. D'une part, la coopération en la matière rencontre déjà un certain succès⁴², et l'accord culturel de Düsseldorf a été conclu neuf ans auparavant, le 23 octobre 1954⁴³. D'autre part a été fondé en France quatre ans plus tôt, en 1959, un grand ministère d'État de la Culture, avec à sa tête André Malraux. La culture est cependant absente du mémorandum français du 19 septembre 1962, alors que le mémorandum allemand du 8 novembre 1962 propose d'inclure les échanges artistiques et littéraires (pourtant de la compétence des *Länder*). Finalement, les autorités françaises et allemandes prévoient dans le traité de l'Élysée des rencontres mensuelles des directeurs des affaires culturelles des deux ministères des Affaires

41. Pour une vue d'ensemble, voir l'analyse des missions allemandes en France : http://www.allemande.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/_pr/nq/2014-01/2014-01-28-schaeuble-gabriel-pm.html (consulté le 24 novembre 2014).

42. Notamment grâce au « Comité Grosser » créé en 1948. Voir : Corine Defrance, « Pourquoi la culture n'est-elle pas l'objet du traité de l'Élysée ? » dans Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, op. cit., p. 328 et suiv.

43. Avant tout centré sur l'éducation et la jeunesse, il consacre trois articles à la culture *stricto sensu* (organiser des conférences, concerts, expositions, représentations théâtrales et manifestations artistiques, faciliter l'importation de produits culturels et l'octroi réciproque d'émissions radiophoniques et télévisées, et rechercher de meilleurs moyens de faciliter la protection, la perception et le transfert des droits d'auteurs et des cachets d'artistes, ainsi que les droits relatifs à la radiodiffusion et à la télévision). Voir *ibid.*

étrangères, qui ont contribué au développement du partenariat en matière culturelle.

2.2.2. Les effets indirects du traité

La conclusion du traité a eu un impact positif. Citons, par exemple, les accords de 1965 et 1974 en matière cinématographique⁴⁴, l'ouverture d'une antenne du DAAD à Paris en décembre 1963, le développement du réseau des instituts Goethe en France et la transformation en 1964 du Centre allemand de recherches historiques, créé en décembre 1958, en une institution fédérale dépendant du ministère de la Recherche : l'Institut historique allemand de Paris. C'est surtout à compter des années 1980 (déclaration culturelle franco-allemande du 6 février 1981⁴⁵ et 48^e sommet franco-allemand de Francfort du 28 octobre 1986⁴⁶) que de grands projets sont institutionnalisés, comme le Haut Conseil culturel franco-allemand (accord du 22 janvier 1988), la chaîne culturelle franco-allemande « Association relative à la télévision européenne » (traité du 2 octobre 1990, signé par la France et par les représentants des *Länder* ouest-allemands⁴⁷) et l'Académie franco-allemande du cinéma (le 26 juin 2000). Par ailleurs a été créé en 1987, à l'initiative de l'OFAJ, le forum franco-allemand des jeunes artistes, qui siège à Bayreuth et qui organise des ateliers de formation professionnelle pour jeunes artistes. Enfin, depuis 1998 existe en Allemagne un secrétaire d'État aux affaires culturelles, qui assiste aux sommets franco-allemands puis au Conseil des ministres franco-allemand. Cette coopération en matière culturelle est aujourd'hui considérée par nos gouvernements comme un « socle de la relation franco-allemande⁴⁸ ». Le texte de 1963 a ainsi été l'impulsion de coopérations fructueuses qui dépassent son champ d'action initial.

Le bilan en termes de coopération institutionnelle est donc positif, même s'il est assez difficile d'établir précisément les liens de filiation

44. Aujourd'hui, 100 films français sont projetés toutes les semaines dans les cinémas allemands, et 18 coproductions annuelles sont réalisées : http://www.elysee50.de/IMG/jpg/Infographie_franco_allemande_v6.jpg.

45. Voir : http://www.cirac.u-cergy.fr/documents_autres/Declaration_franco_allde.pdf.

46. Voir : <http://www.france-allemande.fr/48eme-Sommet-franco-allemand-a,0010.html>. Les trois sites ont été consultés le 24 novembre 2014.

47. Un contrat du 30 avril 1991 a créé ARTE sous la forme d'un groupement européen d'intérêt économique.

48. « Déclaration du Conseil des ministres franco-allemand à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », déjà citée.

entre le traité et les divers domaines de partenariat bilatéral développés depuis 1963. Certaines des rubriques du « programme » n'ont pas rencontré le succès escompté (en matière de défense notamment), et des coopérations ont réussi alors que le traité ne les prévoyait pas ou les mentionnait simplement dans sa partie « organisation » (en matière économique ou culturelle *stricto sensu*).

Certains éminents historiens, Alfred Grosser notamment⁴⁹, considèrent non seulement que le traité n'a pas fonctionné de 1963 à 1969, mais également qu'il a eu peu d'impact par la suite, et qu'il n'est de toutes façons pas le point de départ du rapprochement franco-allemand mais la simple continuité d'une réconciliation amorcée par la société civile. Il y a en effet incontestablement eu à partir de 1949-1950 un « chemin allemand [et français] vers le traité de l'Élysée⁵⁰ ». Comme l'exprime Robert Frank, jusqu'en 1963, la France et l'Allemagne ont une « histoire commune » et, à partir de 1963, elles ont une « mémoire commune ». Le traité de l'Élysée apparaît alors plutôt comme un « authentique lieu de mémoire⁵¹ ». Il a d'ailleurs été fêté comme tel à l'occasion de l'« Année franco-allemande » organisée pour son cinquantenaire⁵² : celle-ci a surtout été l'occasion de dynamiser une coopération bilatérale déjà intense et fructueuse. Nul doute que l'année 2014 (centenaire du début de la première guerre mondiale, 75 ans du début de la seconde et 25^e anniversaire de la chute du mur de Berlin) poursuivra le processus, tout comme la « Journée franco-allemande » (22 janvier, instaurée en 2003) chaque année.

Malgré ce bilan globalement positif – que cela soit sur la base ou en marge du traité – se pose aujourd'hui la question de savoir si, désormais habituées à ces discours autour de l'amitié franco-allemande, les deux sociétés ne se sont pas malgré tout éloignées l'une de l'autre. En effet, l'entente s'avère relative et contingente (voir l'affaire Schumacher/Battiston en 1982, la crise économique depuis 2008, le déséquilibre au sein du

49. Voir, par exemple, sa contribution dans Sylvia Calmes-Brunet (dir.), *Le traité de l'Élysée : le socle d'une coopération exemplaire 50 ans après*, op. cit.

50. Hans-Peter Schwarz et Jacques Bariéty, dans Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, op. cit., p. 83 et 105.

51. « Le traité de l'Élysée : un lieu de mémoire franco-allemand ? », dans Corine Defrance et Ulrich Pfeil (dir.), *La France, l'Allemagne et le traité de l'Élysée*, op. cit., p. 413.

52. Les gouvernements français et allemand ont demandé « l'inscription du traité de l'Élysée par l'UNESCO, comme document d'archive méritant une protection particulière en raison de son impact pour l'histoire de l'humanité ("Mémoire du monde") » (« Déclaration du Conseil des ministres franco-allemand à l'occasion des 50 ans du traité de l'Élysée », déjà citée).

couple au profit du « modèle » allemand...), la connaissance de la langue du partenaire insuffisante, les stéréotypes tenaces et l'intérêt pour l'autre société assez faible. Cela explique pourquoi le 5^e point de l'agenda franco-allemand 2020 prône un « renforcement concret des liens entre les sociétés civiles » et un « rapprochement de nos citoyens », car ce sont eux qui sont à la base des politiques de coopération, comme l'avait analysé le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, ému devant l'enthousiasme des peuples : « J'en ai été touché jusqu'au tréfonds de mon âme et affermi dans ma conviction que la politique nouvelle des relations franco-allemandes repose sur une base populaire incomparable⁵³. »

Maître de conférences en droit
Membre du Centre universitaire rouennais d'études juridique (EA 4703)
Université de Rouen

53. De Gaulle, « Conférence de presse du 14 janvier 1963 sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE » : http://bcl.unice.fr/politext/database/XXsiede/deGaulle/deGaulleTextes.html\#_Toc377720962 (consulté le 24 novembre 2014).