

RAPPORT

de la mission flash

sur la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle

présenté par :

MME BRIGITTE KLINKERT (EPR), coprésidente du bureau

M. ANDREAS JUNG (CDU/CSU), coprésident du bureau

adopté lors de la séance plénière de
l'Assemblée parlementaire franco-allemande
du 1^{er} décembre 2025

SOMMAIRE

INTRODUCTION : PRESENTATION DU TRAITE D'AIX-LA-CHAPELLE ET DE LA MISSION FLASH.....	4
1. Présentation du traité d'Aix-la-Chapelle, jalon de l'amitié franco-allemande	4
2. Présentation de la mission flash.....	5
 1^{ERE} PARTIE : AXES DE COOPERATION	7
1. Renforcer la coopération éducative et la mobilité académique entre la France et l'Allemagne	7
A. L'Université franco-allemande (UFA) : une réussite à consolider	7
B. Apprentissage transfrontalier et études en alternance : une mise en œuvre semée d'embûches	8
C. Manuel d'histoire franco-allemand : comprendre le passé pour construire l'avenir ensemble	9
2. Favoriser les échanges de jeunesse et la participation citoyenne transfrontalière.....	9
A. Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) : un acteur incontournable	10
B. Fonds citoyen franco-allemand : un succès unanimement salué.....	11
C. Société civile et jumelages : le défi du renouvellement	12
3. Développer le bilinguisme et promouvoir la coopération culturelle transfrontalière.....	14
A. Enseignement et apprentissage de la langue du partenaire : un sujet de préoccupation persistant	14
B. Instituts et centres culturels (Institut français, Goethe Institut, centres culturels franco-allemands) : ombres et lumières	15
C. Médias et numérique : la stratégie de l'eupéanisation	16
D. Haut-conseil culturel franco-allemand : un acteur engagé aux moyens limités	16
E. Mettre en œuvre la politique de mémoire franco-allemande.....	17
4. Accélérer l'harmonisation économique et la transition écologique	18
A. Harmonisation économique et compétitivité : vers un code des affaires européen	18
B. Restructurer le Forum pour l'avenir franco-allemand.....	19
C. Transition énergétique : impulsions franco-allemandes pour une Union européenne de l'énergie	20
D. Une stratégie commune pour la géothermie	20

5. Une attente forte pour une amélioration de la mobilité entre la France et l'Allemagne ..	21
A. Infrastructures et liaisons ferroviaires : des progrès fragiles face aux obstacles administratifs.....	21
B. Billettique et passes jeunes : des initiatives prometteuses à pérenniser et généraliser.	24
6. Améliorer l'accès aux services et simplifier les démarches administratives transfrontalières	25
A. Santé et soins : une coopération à étendre pour créer un corridor sanitaire transfrontalier	25
B. Mobilité des travailleurs : des ambitions contrariées par la bureaucratie	26
 2^E PARTIE : GOUVERNANCE ET CADRE INSTITUTIONNEL	27
1. La coopération transfrontalière : cœur battant de la coopération franco-allemande et laboratoire de l'Europe	27
A. Le Comité de coopération transfrontalière (CCT) : un bilan en demi-teinte	27
B. La clause dérogatoire : un potentiel inexploité	30
C. L'analyse d'impact transfrontalier des législations nationales : prévenir les obstacles en amont.....	31
2. Le paysage institutionnel franco-allemand.....	33
A. Trop ou trop peu d'institutions franco-allemandes ?	33
B. Contraintes de financement et de ressources.....	35
C. Écart entre ambitions et réalisations : pour une meilleure gestion des projets franco-allemands	37
D. Déficit de visibilité et de communication : comment sortir de la bulle franco-allemande ?	38
 ANNEXE N° 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	43
ANNEXE N° 2 : LISTE DES AUDITIONS ET DES PERSONNES AUDITIONNEES	46

INTRODUCTION : PRESENTATION DU TRAITE D'AIX-LA-CHAPELLE ET DE LA MISSION FLASH

1. Présentation du traité d'Aix-la-Chapelle, jalon de l'amitié franco-allemande

Le 22 janvier 2019, avec la signature du Traité de coopération et d'intégration franco-allemandes, le Président de la République Emmanuel Macron et la Chancelière fédérale Angela Merkel ont élevé l'amitié franco-allemande à un niveau supérieur. Dans le prolongement du traité de l'Élysée de 1963, le traité d'Aix-la-Chapelle vise à approfondir la coopération bilatérale dans une multitude de domaines. Le développement de la coopération dans les régions frontalières des deux pays y occupe une place importante. En outre, le traité a pour objectif d'intégrer davantage la coopération franco-allemande dans le contexte européen global.

À Aix-la-Chapelle, la promesse de l'amitié franco-allemande a été renouvelée et un nouveau chapitre de coopération s'est ouvert. Tout cela dans le but d'offrir de nouvelles possibilités de coopération et de développer les instruments nécessaires pour pouvoir apporter des réponses communes aux défis du 21^e siècle. En effet, l'Europe se trouve actuellement dans un environnement international de plus en plus incertain et instable, comme l'illustre la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, en violation du droit international, qui a profondément ébranlé l'architecture de sécurité européenne et les fondements du multilatéralisme.

Face à ces bouleversements historiques, la France et l'Allemagne ont la responsabilité de préserver ce qui constitue le cœur du modèle européen : la paix, la liberté et la démocratie, la prospérité et la justice sociale. Ensemble, nous devons renforcer notre capacité d'action en Europe et dans le monde et préparer nos sociétés aux grands défis de notre siècle que sont le changement climatique, la transformation numérique et le renforcement de notre résilience économique et démocratique.

Dans tous ces domaines, la coopération franco-allemande est investie d'une grande responsabilité. Il convient, d'une part, de développer le partenariat étroit entre Paris et Berlin et de l'approfondir dans des domaines essentiels pour notre avenir tels que la transition numérique, l'intelligence artificielle et les énergies renouvelables. D'autre part, la France et l'Allemagne doivent jouer leur rôle de moteur de l'intégration européenne et donner les impulsions communes nécessaires au développement de l'Union européenne. Ce n'est que sur la base d'une coopération franco-allemande étroite que l'Europe pourra relever les défis de notre époque et en sortir renforcée.

Contrairement au traité de l'Élysée, le traité d'Aix-la-Chapelle comporte des dispositions dans un grand nombre de domaines politiques. Alors que le traité conclu en 1963, après la Seconde Guerre mondiale, était avant tout un symbole fort de la réconciliation entre la France et l'Allemagne et ne comprenait que peu de dispositions concrètes, notamment dans les domaines de la défense, de la politique étrangère et de l'éducation, le traité d'Aix-la-Chapelle est nettement plus complet. Les 28 articles du traité d'Aix-la-Chapelle sont regroupés en cinq chapitres thématiques qui couvrent presque tous les domaines de la coopération franco-allemande : la politique européenne, la politique étrangère et de sécurité, la culture et

l'éducation, la coopération régionale et transfrontalière, le développement durable et l'économie, ainsi que les questions organisationnelles.

Outre la définition d'objectifs communs ambitieux, le traité prévoit également la création de nouvelles institutions franco-allemandes ainsi que des mesures très concrètes visant à résoudre des problèmes spécifiques rencontrés au quotidien par les citoyens. Au-delà des mesures déjà connues, telles que la promotion de l'apprentissage de la langue du partenaire, le texte du traité contient également de nombreux nouveaux thèmes et dispositions.

2. Présentation de la mission flash

Plus de cinq ans après la signature du traité, la question se pose de savoir dans quelle mesure les engagements pris ont été mis en œuvre et dans quelle mesure le traité a répondu aux différentes attentes. Le contrôle de la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle ainsi que de la coopération entre les deux gouvernements est l'une des missions principales de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA), conformément à l'article 6 de l'Accord parlementaire franco-allemand.

Afin de pouvoir assurer cette mission de manière efficace et pragmatique, le bureau de l'APFA a décidé de tester un nouvel instrument : la mission flash, qui fait depuis longtemps partie du quotidien parlementaire français. Dans le cadre d'une mission flash, deux députés sont chargés d'étudier une question concrète dans un délai limité, puis de présenter les résultats de leurs investigations.

Afin d'évaluer concrètement la mise en œuvre du traité jusqu'à présent, le bureau de l'APFA a ainsi mis en place, le 4 juillet 2025, la mission flash que nous avons conduite. Aux termes de la délibération du bureau portant création de la mission flash, celle-ci a pour objectif d'établir un état des lieux de la mise en œuvre du traité ainsi que de formuler des recommandations concrètes pour l'améliorer et de proposer, le cas échéant, des évolutions normatives ou institutionnelles.

Ainsi, pendant une période de quatre mois, 27 personnes ont été auditionnées et invitées à faire part de leurs observations écrites (*voir liste en annexe*). Les thèmes des auditions n'étaient pas entièrement calqués sur la structure du traité. Certains thèmes ont été regroupés de manière pertinente. Le présent rapport se fonde sur les auditions, les observations écrites des personnes auditionnées et les informations fournies par les deux gouvernements sur la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle et des projets convenus dans ce cadre.

Ce rapport ne constitue pas une analyse systématique de la mise en œuvre du traité sur la base de critères scientifiques. Nous avons plutôt cherché à dresser un bilan politique sélectif de ce qui a été mis en œuvre et réalisé dans la coopération franco-allemande à la suite de la conclusion du traité d'Aix-la-Chapelle. En outre, les dispositions du traité doivent être examinées à la lumière des défis actuels afin de discuter des évolutions qui pourraient s'avérer

nécessaires. Dans l'ensemble, nous avons pu élaborer de nombreuses recommandations concrètes, qui sont présentées en détail ci-dessous.

Dans l'ensemble, le traité d'Aix-la-Chapelle a fait progresser le cadre de la coopération franco-allemande dans des domaines décisifs et insufflé une nouvelle dynamique politique. Grâce au traité, la coopération entre Paris et Berlin a été adaptée aux exigences du 21^e siècle. À ce jour, néanmoins, la mise en œuvre des dispositions concrètes présente un tableau plus contrasté : tandis que les projets communs ont été presque entièrement mis en œuvre dans certains domaines, des lacunes importantes persistent dans d'autres domaines

1^{ERE} PARTIE : AXES DE COOPERATION

1. Renforcer la coopération éducative et la mobilité académique entre la France et l'Allemagne

Conformément à l'article 10 du traité d'Aix-la-Chapelle, l'Allemagne et la France s'efforcent de rapprocher davantage leurs systèmes éducatifs. À cette fin, il est notamment prévu de créer des instruments d'excellence franco-allemands pour la recherche, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que des cursus franco-allemands en alternance. L'article 11 prévoit en outre le développement de l'Université franco-allemande et le renforcement des réseaux universitaires européens. La coopération franco-allemande en matière d'éducation doit toujours tenir compte de la souveraineté culturelle des Länder allemands.

A. L'Université franco-allemande (UFA) : une réussite à consolider

Depuis sa création en 1997, l'Université franco-allemande est un modèle de réussite. Aujourd'hui, l'UFA propose 199 doubles et triples diplômes, 34 programmes de doctorat et 10 chaires franco-allemandes. Selon la présidente de l'UFA, Eva Martha Eckkrammer, environ 6 000 nouveaux étudiants sont admis chaque année et environ 25 000 diplômés sont membres des associations d'anciens élèves. L'UFA connaît une croissance constante, tant en termes d'effectifs étudiants que de nombre de formations proposées. La pandémie de Covid-19 n'a pas entraîné de baisse significative du nombre d'étudiants, mais l'évolution démographique générale en Allemagne et en France se fait également sentir à l'UFA.

Par ailleurs, lors des auditions, le souhait a été exprimé de promouvoir la reconnaissance mutuelle de l'accréditation des cursus binationaux et de créer un groupe de travail sur les cursus en alternance. Un soutien politique est essentiel notamment pour la mise en place de cursus intégrés en alternance et la réduction des charges administratives. Il est également important d'élaborer une stratégie commune pour l'autorisation d'exercer la médecine et la psychologie.

Dans ces deux domaines en particulier, les cursus binationaux font régulièrement face à des problèmes de reconnaissance des diplômes. Malgré le règlement européen applicable, la formation, l'admission et la reconnaissance des qualifications professionnelles sont réglementées de manière très différente en Allemagne et en France. Même les étudiants titulaires d'un double diplôme franco-allemand n'obtiennent pas automatiquement l'autorisation d'exercer dans l'autre pays, mais doivent souvent fournir des justificatifs supplémentaires ou suivre des formations complémentaires.

L'objectif est ainsi de développer une procédure commune qui permette une reconnaissance plus simple et moins bureaucratique des diplômes dans les deux pays. Cela comprend notamment l'élaboration d'un schéma commun pour l'autorisation d'exercer la médecine et la psychologie afin de faciliter la mobilité des étudiants et de renforcer l'intégration des cursus binationaux.

Recommandation n° 1 : En collaboration avec les Länder, continuer à promouvoir les cursus franco-allemands proposés par l'Université franco-allemande (UFA) et la création d'autres cursus transfrontaliers, tout en poursuivant la simplification et la débureaucratization de la reconnaissance mutuelle des diplômes, en particulier en médecine et en psychologie, et en facilitant l'accréditation des cursus franco-allemands.

B. Apprentissage transfrontalier et études en alternance : une mise en œuvre semée d'embûches

L'article 7 du traité d'Aix-la-Chapelle prévoit explicitement une coopération renforcée en matière de formation professionnelle et pour la mise en place de cursus en alternance. Depuis plusieurs années déjà, les contrats d'apprentissage transfrontaliers permettant à des apprentis d'effectuer la partie professionnelle ou pratique de leur formation dans le pays voisin se sont développés, reflétant concrètement le rapprochement des marchés du travail dans les régions frontalières. Cependant, les apprentis concernés se sont souvent heurtés aux limites des systèmes juridiques nationaux respectifs.

Jusqu'à présent, ces cas étaient régis par plusieurs accords régionaux. En 2023, un accord national a finalement été conclu entre la France et l'Allemagne à Lauterbourg, en Alsace, afin de garantir la sécurité juridique à long terme et de permettre le développement et le renforcement des formations transfrontalières. Un contrat de formation type est actuellement en cours d'élaboration et devrait être disponible à partir de l'année 2025/2026.

L'accord de Lauterbourg ne contient toutefois aucune disposition concrète relative aux cursus en alternance en Allemagne. Les différences juridiques et administratives entre la France et l'Allemagne constituent un défi particulier pour le développement transfrontalier de ces cursus, qui ne semble pas pouvoir être levé sans un effort politique commun. Les étudiants allemands et français sont concernés de différentes manières mais tous devraient pouvoir bénéficier d'une formation transfrontalière. C'est ce que préconise le Comité de coopération transfrontalière (CCT) dans sa recommandation du 16 avril 2024.

Recommandation n° 2 : En collaboration avec les Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, mettre en œuvre rapidement et sans formalités administratives la formation professionnelle transfrontalière dans le cadre de l'accord de Lauterbourg du 21 juillet 2023 et pour l'année 2026/27, permettre aux étudiants en alternance dans les établissements d'enseignement supérieur allemands de suivre une formation transfrontalière.

C. Manuel d'histoire franco-allemand : comprendre le passé pour construire l'avenir ensemble

La connaissance et la compréhension du passé constituent une base essentielle pour construire un avenir commun. Cela vaut tout particulièrement pour la France et l'Allemagne, compte tenu de leur passé mouvementé et sanglant. En définitive, la réconciliation franco-allemande a été l'une des conditions préalables au projet européen.

Dans ce contexte, il a été décidé à l'occasion du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée, en janvier 2003, de lancer un manuel d'histoire franco-allemand en réponse à une initiative du Parlement des jeunes organisé par l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ). Depuis le début de l'année scolaire 2006, ce manuel est disponible en trois volumes pour l'enseignement de l'histoire au lycée.

Actuellement, ce manuel est toutefois peu utilisé. Cela s'explique principalement par les différences structurelles et pédagogiques entre les systèmes scolaires français et allemand. De plus, les enseignants ne sont souvent pas suffisamment formés à l'utilisation de ce manuel et les réformes éducatives répétées ont compliqué son intégration dans l'enseignement.

Malgré ces difficultés, le manuel d'histoire franco-allemand reste un symbole fort de la coopération franco-allemande et un outil politique et pédagogique important pour promouvoir la réconciliation et la compréhension mutuelle. Sa mise à jour et sa revalorisation constituent donc une tâche prioritaire afin de garantir son impact durable sur les jeunes générations.

Dans ce cadre, il convient également d'exploiter des idées innovantes et les possibilités offertes par la numérisation. Ainsi, Claire Demesmay a évoqué le projet « Cartorik » de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, qui vise à rendre les lieux de mémoire franco-allemands accessibles de manière numérique et interactive.

Recommandation n° 3 : Charger une commission franco-allemande de mettre à jour le manuel d'histoire franco-allemand « Histoire/Geschichte » afin d'y intégrer les nouvelles connaissances scientifiques, d'aborder les évolutions actuelles et d'y inclure des outils pédagogiques innovants et des offres interactives.

2. Favoriser les échanges de jeunesse et la participation citoyenne transfrontalière

L'article 9 du traité d'Aix-la-Chapelle prévoit que les deux États « développent la mobilité et les programmes d'échanges entre leurs pays, en particulier à l'intention des jeunes dans le cadre de l'Office franco-allemand pour la Jeunesse, et définissent des objectifs chiffrés dans ces domaines ». L'article 12 innove en instituant un « Fonds citoyen commun destiné à encourager et à soutenir les initiatives de citoyens et les jumelages entre villes dans le but de rapprocher encore leurs deux peuples ». Ces dispositions témoignent de la conviction que la vitalité de la relation franco-allemande repose autant sur les échanges entre citoyens et les

initiatives locales que sur la coopération intergouvernementale. La société civile constitue, pour reprendre les mots de Benjamin Kurc, responsable du Fonds citoyen franco-allemand, « le laboratoire d'idées et l'acteur de terrain indispensable pour donner vie à l'amitié franco-allemande et à la citoyenneté européenne ».

A. Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) : un acteur incontournable

Créé en 1963 par le traité de l'Élysée, l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) demeure la pierre angulaire des échanges de jeunesse entre les deux pays. Les chiffres témoignent de l'ampleur de son action : en septembre 2025, l'OFAJ franchissait symboliquement le cap des 10 millions de participants à ses échanges depuis sa création, confirmant ainsi son rôle central dans le rapprochement des jeunes françaises et allemandes. Depuis 2020, plus de 20 % des participants aux programmes sont des jeunes ayant moins d'opportunités de mobilité en application de la stratégie « Diversité et participation » mise en place en 2015.

La résilience de l'OFAJ face à la crise sanitaire mérite d'être soulignée. Après une chute brutale du nombre de participants due à la pandémie de Covid-19, l'institution a su mettre en place un plan de relance financé par les deux gouvernements qui a permis de retrouver un niveau d'activité comparable à la période pré-pandémique. Cette capacité de rebond témoigne de l'attrait durable des programmes d'échange et de la solidité du dispositif.

Toutefois, l'OFAJ fait face à des défis financiers considérables. Comme l'a révélé Tobias Bütow, secrétaire général de l'OFAJ, « en termes réels, les contributions financières des gouvernements ne représentent plus qu'un tiers de ce qu'elles étaient dans les années 1960 ». Ces défis financiers interviennent précisément au moment où les coûts d'hébergement et de voyage ont fortement augmenté en raison de l'inflation. Actuellement, 471 demandes de subvention sont en attente, représentant environ 2 millions d'euros, que l'OFAJ ne peut pas financer. Ces demandes non satisfaites représentent autant d'opportunités manquées.

Un autre défi majeur concerne les échanges scolaires, qui constituent pourtant « la base pour enthousiasmer les jeunes » et les futurs participants aux programmes franco-allemands. Tobias Bütow a déploré le soutien financier insuffisant accordé par certains Länder allemands aux échanges scolaires, avec des subventions qui peuvent descendre à 5 centimes par kilomètre et par élève. Plus préoccupant encore, les échanges de groupe à l'OFAJ et les échanges en famille d'accueil sont actuellement en baisse après la pandémie, alors même qu'ils constituent un vecteur essentiel, à petite échelle, pour l'apprentissage de la langue et la découverte de la culture du pays voisin.

L'OFAJ connaît actuellement une évolution institutionnelle majeure avec l'intégration du Fonds citoyen franco-allemand dans ses structures. Cette intégration vise à réunir sous un même toit les programmes destinés à la jeunesse et ceux destinés à la société civile. Comme l'a formulé Tobias Bütow, « jeunesse et société civile sont les deux faces d'une même médaille ». La révision prochaine de l'accord sur l'OFAJ offre également l'opportunité d'intégrer de

nouvelles thématiques telles que les droits humains, la démocratie, la protection du climat et de l'environnement, reflétant ainsi les préoccupations contemporaines des jeunes générations, mises en avant notamment dans le cadre du programme Génération Europe.

B. Fonds citoyen franco-allemand : un succès unanimement salué

Créé en 2020 en application de l'article 12 du traité d'Aix-la-Chapelle, le Fonds citoyen franco-allemand constitue indéniablement l'une des innovations les plus réussies du traité. Pour Jochen Hake, président de la Vereinigung Deutsch-Französischer Gesellschaften für Europa (VDFG, association des sociétés franco-allemandes pour l'Europe), « la création du Fonds citoyen est un des éléments les plus importants du traité d'Aix-la-Chapelle et peut-être même son plus grand succès ». Cette évaluation est largement partagée : Martin Koopmann, le directeur de la Fondation Genshagen, a souligné que le Fonds citoyen était « parvenu à atteindre des personnes qui n'avaient jusqu'alors pas forcément de lien avec l'autre pays » et que « de nombreux projets innovants avaient vu le jour grâce au financement du Fonds ».

Les résultats du Fonds citoyen témoignent de son succès : en cinq ans d'existence, plus de 3 500 projets ont été soutenus, dont près de 80 % sont des petits projets de moins de 5 000 euros. Cette accessibilité constitue l'un des atouts majeurs du dispositif qui permet de soutenir des initiatives modestes mais porteuses de sens pour le rapprochement des citoyens. Face à cet engouement, les gouvernements français et allemand ont doublé le budget du Fonds citoyen en 2022, le faisant passer de 2,4 millions d'euros à 5 millions d'euros de contributions paritaires. Aujourd'hui, la demande reste particulièrement soutenue : en 2024, le Fonds citoyen n'a pu financer que 950 projets alors que près de 1 500 demandes de subventions avaient été déposées.

Le Fonds citoyen oriente ses actions en priorité vers les territoires ruraux et les régions considérées comme prioritaires. Comme l'a indiqué son responsable, Benjamin Kurc, « la majorité des projets soutenus se déroulent dans des communes de moins de 50 000, voire moins de 5 000 habitants ». Cette focalisation géographique permet d'ancrer la coopération franco-allemande dans des territoires parfois éloignés des grands centres urbains et des zones frontalières. Les thématiques soutenues sont diversifiées : démocratie, lutte contre les discriminations, culture, écologie, sport. Cette pluralité reflète la volonté du Fonds citoyen de toucher l'ensemble de la société civile et de ne pas se limiter aux acteurs traditionnels du franco-allemand.

L'un des points forts du Fonds citoyen réside dans sa faible bureaucratie et son accessibilité. Jochen Hake a ainsi salué « la facilité d'accès, l'efficacité, la transparence et l'ouverture de l'équipe du Fonds citoyen ». Le Fonds citoyen a fait le choix délibéré de ne pas exiger de compétences linguistiques pour les demandes de subvention, facilitant ainsi l'accès aux porteurs de projets qui ne maîtrisent pas la langue du partenaire. Cette approche pragmatique vise à sortir de la « bulle franco-allemande » pour toucher de nouveaux publics.

Aujourd'hui, le Fonds citoyen apparaît victime de son succès, avec un décalage croissant entre la demande et les moyens disponibles. Le taux de refus est passé de 35 % en 2024 à 50 % en 2025, créant inévitablement des frustrations chez les porteurs de projets. Comme l'a souligné Benjamin Kurc, « être plus connu, c'est avoir plus de demandes ; avoir plus de demandes à budget fixe, c'est créer un écart plus important et plus de refus ». Jochen Hake a ainsi plaidé pour une augmentation du budget et une garantie de la liquidité du Fonds, rappelant qu'il était particulièrement dommageable de décevoir « des citoyennes et citoyens qui s'engagent bénévolement et gratuitement pour cette cause importante de l'amitié entre nos deux pays ».

Le Fonds citoyen a connu une période difficile en 2025 en raison des retards dans l'adoption des budgets français et allemand, période pendant laquelle il n'a pas pu débloquer de fonds, décevant de nombreux porteurs de projets. Cette situation illustre la fragilité d'un dispositif dépendant des contributions budgétaires annuelles des gouvernements. Pour en garantir la pérennité, Martin Koopmann a suggéré de créer une fondation dont le capital pourrait être ouvert à la contribution des milieux économiques, assurant ainsi un financement stable indépendamment des aléas budgétaires.

Recommandation n° 4 : Renforcer davantage le Fonds citoyen franco-allemand en tant qu'instrument central de la promotion des échanges de la société civile entre les deux pays et étudier la création d'une fondation de droit public visant à garantir une base de financement fiable et durable.

C. Société civile et jumelages : le défi du renouvellement

Les jumelages entre communes constituent l'épine dorsale historique de la coopération franco-allemande au niveau local. Comme l'a rappelé Benjamin Kurc, plus de 2 300 jumelages associent aujourd'hui des collectivités territoriales françaises et allemandes, formant « un réseau vivant, mobilisable au service de la relation franco-allemande et de l'Europe ».

Pourtant, les jumelages sont confrontés au défi de leur renouvellement. « Trop souvent », a déploré Benjamin Kurc, « ils sont perçus comme désuets ou vieux ». Pour moderniser ces partenariats, le Fonds citoyen a lancé le programme « Jumelages de demain » qui vise à insuffler un nouveau dynamisme à ces structures en les ouvrant à de nouvelles thématiques et à de nouveaux publics.

Les associations franco-allemandes de la société civile jouent un rôle complémentaire essentiel. Jochen Hake, président de la VDFG, a présenté cette fédération qui regroupe 143 associations franco-allemandes actives dans les domaines culturel, économique, social et politique. Du côté français, la Fédération des associations franco-allemandes pour l'Europe (FAFA) fédère environ 200 à 220 associations à travers la France, ainsi que des collectivités territoriales et des associations culturelles et sportives. Ces deux organisations travaillent en étroite collaboration et représentent chacune entre 18 000 et 20 000 citoyens engagés.

Ces organisations fonctionnent de manière entièrement bénévole. Cette caractéristique constitue à la fois une force – l’engagement citoyen désintéressé – et une faiblesse, car elle limite les capacités d’action face à une charge de travail croissante. Jochen Hake a ainsi plaidé pour un soutien institutionnel permettant de financer au moins un poste salarié, afin de professionnaliser certaines fonctions et de soulager les bénévoles.

La VDFG et son homologue française, la FAFA, déploient une gamme d’activités variées : organisation de congrès annuels binationaux (le dernier s’est tenu à Nantes en octobre 2025), remise du prix Elsie-Kühn-Leitz récompensant les mérites exceptionnels pour la relation franco-allemande, organisation d’événements à destination du public et diverses initiatives éducatives et culturelles. La FAFA a ainsi développé des outils pédagogiques innovants comme le jeu Napiturillon, un jeu de société bilingue interculturel destiné à sensibiliser les jeunes à la langue et à la culture du partenaire.

Cependant, la société civile franco-allemande fait face à plusieurs défis structurels. Le premier concerne la difficulté à sortir de la « bulle franco-allemande » pour toucher de nouveaux publics au-delà des réseaux traditionnels d’initiés. Pour atteindre de nouveaux citoyens, il faudrait investir davantage dans la communication directe et intégrée au quotidien des gens, notamment via les réseaux sociaux et les établissements scolaires. Plusieurs intervenants ont également évoqué les disparités régionales dans l’accès aux échanges franco-allemands. Tobias Bütow a notamment insisté sur la situation en Allemagne de l’Est, où « peu de jeunes ont fait l’expérience de ces échanges, une situation qui se perpétue d’une génération à l’autre ». Pour remédier à cette inégalité, il a proposé que l’ensemble des jeunes aient la possibilité de participer à un échange dans le cadre de leur scolarité, idéalement en tant que partie intégrante du programme scolaire.

Recommandation n° 5 : Améliorer l’accès des citoyennes et des citoyens aux initiatives franco-allemandes à l’intention de la société civile par une offre d’information renforcée et plus ciblée.

Recommandation n° 6 : Promouvoir et encourager des projets citoyens favorisant un échange culturel renforcé entre les deux pays, comme par exemple le format de la Fête de la musique.
--

Le renouvellement générationnel constitue également un enjeu majeur pour la pérennité des relations franco-allemandes au niveau de la société civile. Eileen Keller de l’Institut franco-allemand de Ludwigsburg a souligné qu’il s’agissait d’un « énorme sujet », particulièrement prégnant dans le domaine franco-allemand, même s’il n’est pas spécifique à celui-ci. Elle a insisté sur la nécessité de « prendre en compte l’évolution même du bénévolat » : le modèle traditionnel d’un engagement dans la durée au sein d’une même association ne correspond plus aux formes que prend l’engagement associatif aujourd’hui. Cette transformation des modalités

d'engagement exige de repenser les structures et les approches pour toucher de nouveaux publics.

Jochen Hake a confirmé que le succès des jumelages dépend généralement de l'engagement de quelques personnes clés, ce qui rend la question du renouvellement des générations particulièrement sensible. Face à ce constat, des initiatives concrètes ont été lancées, telles que le programme « Jumelages de demain » qui vise précisément à moderniser et revitaliser ces structures historiques. Le Fonds citoyen joue également un rôle essentiel en soutenant de nouveaux acteurs pour lesquels la coopération franco-allemande n'allait pas nécessairement de soi, permettant ainsi d'élargir le cercle des personnes engagées au-delà des réseaux traditionnels.

Enfin, plusieurs intervenants ont évoqué l'idée d'une ouverture européenne des instruments bilatéraux. Benjamin Kurc a ainsi suggéré de réfléchir à « une ouverture [du Fonds citoyen] dans un cadre plus large, par exemple dans celui du Triangle de Weimar, ce qui lui permettrait aussi de renforcer sa portée européenne ». Cette proposition témoigne de la volonté de ne pas enfermer la relation franco-allemande dans un face-à-face bilatéral, mais d'en faire un moteur pour une intégration européenne plus large.

En définitive, le bilan de la coopération dans le domaine de la jeunesse et de la société civile apparaît globalement positif, avec des réussites incontestables incarnées par l'OFAJ et le Fonds citoyen. Toutefois, la pérennité de ces acquis dépendra de la capacité des gouvernements à doter ces institutions de moyens financiers à la hauteur de leurs ambitions et à soutenir le renouvellement des réseaux de la société civile pour toucher les générations futures et élargir le cercle des personnes engagées pour l'amitié franco-allemande.

3. Développer le bilinguisme et promouvoir la coopération culturelle transfrontalière

La culture et l'apprentissage de la langue du partenaire jouaient déjà un rôle central dans le traité de l'Élysée. La coopération culturelle entre la France et l'Allemagne doit toujours tenir compte de la souveraineté culturelle des Länder allemands qui trouve son expression dans la fonction du plénipotentiaire chargé des affaires culturelles franco-allemandes. Le traité d'Aix-la-Chapelle reconnaît également « le rôle décisif de la culture et des médias ». Il prévoit la création d'un « espace culturel et médiatique commun » (art. 9) et, comme dans le traité de l'Élysée, l'augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants apprenant la langue du partenaire (art. 10). Il convient en outre d'encourager la reconnaissance mutuelle des diplômes scolaires et la création de cursus franco-allemands en alternance.

A. Enseignement et apprentissage de la langue du partenaire : un sujet de préoccupation persistant

En ce qui concerne l'apprentissage de la langue du partenaire, le traité ne contient en réalité rien de nouveau. Il réaffirme simplement l'objectif d'augmenter le nombre d'élèves et

d'étudiants apprenant la langue du partenaire. Depuis des années, les chiffres sont en baisse dans les deux pays. La stratégie de promotion de la langue du partenaire mentionnée dans le traité a été conclue le 24 novembre 2022. Elle contient de nombreuses recommandations concrètes et innovantes, mais aucune nouvelle obligation. L'APFA a salué cette stratégie le 22 mai 2023 et a appelé à la mettre en œuvre rapidement et de manière ambitieuse.

Alors que le nombre d'élèves allemands apprenant le français n'a cessé de diminuer ces dernières années pour atteindre un niveau historiquement bas en 2024, il a toutefois légèrement augmenté au cours de l'année scolaire actuelle, comme cela a été confirmé lors des auditions. Il reste pour autant à voir si cela marquera un renversement durable de la tendance. En France, en revanche, le nombre d'élèves apprenant l'allemand et le nombre de professeurs d'allemand continuent de baisser. Après environ trois ans, la stratégie commune n'a pas abouti au résultat escompté. Dans l'ensemble, cette évolution semble s'expliquer moins par un problème d'offre que par un manque d'intérêt. Face au choix entre l'anglais, l'espagnol et l'allemand, et compte tenu de l'efficacité croissante des outils de traduction, de moins en moins d'élèves choisissent d'apprendre l'allemand. Il semble donc opportun de rendre les possibilités d'apprentissage encore plus facilement accessibles et de les mettre en place le plus tôt possible. Pour ce faire, il est indispensable de poursuivre la mise en œuvre ambitieuse de la stratégie commune, y compris en recourant aux possibilités offertes par le numérique. Il est également important de permettre et d'encourager les séjours dans le pays partenaire, par exemple dans le cadre d'échanges scolaires. Aucun outil de traduction ne peut en effet offrir de telles expériences formatrices.

Recommandation n° 7 : Poursuivre, en collaboration avec les Länder, la mise en œuvre de la stratégie commune de promotion de la langue du partenaire.
--

Recommandation n° 8 : Renforcer, en coopération avec les Länder, les offres d'accueil et d'éducation accessibles à tous pour l'apprentissage de la langue du partenaire, notamment par la promotion des échanges scolaires et la création de jardins d'enfants franco-allemands.

B. Instituts et centres culturels (Institut français, Goethe Institut, centres culturels franco-allemands) : ombres et lumières

L'article 9 du traité prévoit la création d'« instituts culturels intégrés ». Nos deux pays misent sur la création d'instituts culturels à l'étranger afin de renforcer les échanges culturels, à savoir les instituts français et les instituts Goethe. La création d'instituts communs a également été définie comme un objectif dans l'agenda franco-allemand de 2019. Cet accord constitue une véritable nouveauté, car auparavant il s'agissait tout au plus d'une utilisation commune de bâtiments. L'objectif est de créer des instituts dotés d'une structure intégrée, d'un personnel plurilingue, d'une programmation et d'une direction communes.

À ce jour, trois instituts culturels franco-allemands ont déjà ouvert leurs portes : à Palerme en juin 2021, à Ramallah en 2022 et à Atlanta en septembre 2022. À Glasgow, les deux

instituts culturels sont regroupés et la création d'un institut culturel franco-allemand est à l'étude. Des discussions sont également en cours en vue de l'ouverture d'instituts intégrés à Erbil, Córdoba, Bichkek et Rio de Janeiro.

Dans ce contexte, il convient également de mentionner la fermeture des instituts Goethe de Bordeaux et de Lille ainsi que du bureau de liaison à Strasbourg pour des raisons financières.

C. Médias et numérique : la stratégie de l'eupéanisation

Le chapitre du traité d'Aix-la-Chapelle relatif à la culture cite comme objectif principal la création d'un « espace culturel et médiatique commun ». À cette fin, l'article 9 prévoit la mise en place d'une « plate-forme numérique destiné[e] en particulier aux jeunes ».

Conformément au programme convenu lors du Conseil des ministres franco-allemand du 16 octobre 2019, deux projets complémentaires ont été lancés : « La Collection européenne », avec la participation d'ARTE, France Télévisions, ARD, ZDF et la Société suisse de radiodiffusion et de télévision, qui propose une sélection commune de programmes en ligne, et l'« ENTR », porté par France Médias Monde et la Deutsche Welle, une plateforme numérique qui s'adresse en particulier aux jeunes. Cette dernière a vocation à devenir, à terme, une plateforme paneuropéenne proposée en plusieurs langues.

Lors du Conseil des ministres franco-allemand du 29 août 2025, il a également été convenu de poursuivre l'eupéanisation de la chaîne de télévision commune ARTE. L'objectif est de créer une plateforme audiovisuelle qui serait étendue à toute l'Europe. Le but est de renforcer la souveraineté culturelle de l'Europe dans la lutte contre la désinformation. Les auditions ont montré que la mission du traité d'Aix-la-Chapelle avait ainsi été reprise dans le cadre d'un projet de coopération innovant.

Recommandation n° 9 : Afin de renforcer l'espace public commun et de lutter contre la désinformation, poursuivre l'eupéanisation des structures médiatiques franco-allemandes, telles qu'ARTE, et étendre la coopération à un cadre multilatéral.

D. Haut-conseil culturel franco-allemand : un acteur engagé aux moyens limités

Depuis des décennies, l'amitié franco-allemande se caractérise par des échanges culturels très étroits et intenses. Les acteurs sont nombreux, mais il y a un manque de coordination entre les différentes institutions et de communication ciblée.

Le Haut Conseil culturel franco-allemand a été fondé en 1988 à l'occasion du 25^e anniversaire du traité de l'Élysée. L'objectif premier du Conseil est d'intensifier et d'organiser la coopération franco-allemande dans les domaines de l'art et de la culture. Ses membres sont bénévoles. Ils proviennent de domaines très variés tels que la musique, l'art, la

danse ou le théâtre et discutent des enjeux actuels de la politique culturelle. Malgré leur fort engagement, les ressources du Haut Conseil culturel sont limitées.

Les auditions ont montré qu'il est important de mettre en place un soutien plus ciblé et une communication coordonnée afin de regrouper les informations sur les différentes offres et distinctions franco-allemandes dans ce domaine et de mieux atteindre les groupes cibles extrascolaires. Le Conseil culturel franco-allemand de la jeunesse, organisé en 2018, a été cité comme un exemple positif à cet égard.

Recommandation n° 10 : Renforcer de manière plus ciblée les offres culturelles franco-allemandes existantes et intensifier la coopération entre les institutions culturelles franco-allemandes afin d'élargir la portée des réseaux existants et de mieux atteindre les groupes cibles extrascolaires. Une communication claire et ciblée sur ces offres est nécessaire à cet effet.

E. Mettre en œuvre la politique de mémoire franco-allemande

Dans le cadre de l'amitié franco-allemande, qui constitue une réussite historique marquée par le passage d'une inimitié héréditaire à une amitié étroite entre deux peuples, le thème du travail commun sur le passé occupe toujours une place centrale. À l'initiative des coprésidents du bureau de l'APFA, deux projets liés à la politique mémorielle ont ainsi été convenus lors du Conseil des ministres franco-allemand du 31 mai 2021 : la création d'un mémorial au tunnel de Winterberg dans le département de l'Aisne et la réalisation d'une étude franco-allemande sur les Allemands qui ont perdu la vie lors de déminages en Alsace après la Seconde Guerre mondiale.

Les réflexions sur le projet de mémorial du tunnel de Winterberg sont bien avancées. Cependant, la suite du projet est ralentie par la cession, en suspens depuis des mois, du terrain concerné au ministère français de la Défense. L'étude sur les Allemands décédés lors d'opérations de déminage ne semble en revanche pas avoir progressé jusqu'à présent.

Recommandation n° 11 : Faire avancer rapidement les projets de création d'un mémorial au tunnel de Winterberg et la réalisation d'une étude sur les Allemands ayant perdu la vie lors du déminage en Alsace après la Seconde Guerre mondiale.

En matière de culture, le tableau est donc globalement contrasté. L'apprentissage de la langue et le rapprochement des deux systèmes éducatifs s'appuient sur des bases déjà établies. Cependant, en matière d'apprentissage de la langue du partenaire on ne constate jusqu'à présent que peu ou pas de résultats positifs. Un objectif ambitieux est défini pour renforcer les échanges culturels, mais peu d'instruments concrets sont mentionnés. Il reste encore beaucoup à faire, notamment en matière de mise en réseau dans le domaine culturel et éducatif, pour évoluer vers un « espace culturel et médiatique commun ». Dans le domaine de la coopération médiatique, un nouveau projet innovant a été lancé avec la plateforme numérique. Les travaux se

poursuivent sans relâche et ont reçu un nouvel élan politique cet été avec la tenue du Conseil des ministres franco-allemand. Compte tenu des restrictions budgétaires dans les deux pays, un soutien politique fort sera également nécessaire à l'avenir pour faire progresser les échanges culturels entre la France et l'Allemagne. Il ne faut pas sous-estimer l'importance d'un paysage culturel diversifié afin de renforcer la résilience sociale, en particulier face à des crises multiples et à des menaces hybrides.

4. Accélérer l'harmonisation économique et la transition écologique

Le chapitre 5 du traité est consacré à la thématique « Développement durable, climat, environnement et affaires économiques ». Il prévoit une coopération renforcée dans la mise en œuvre d'accords multilatéraux dans les domaines du développement durable, de la santé mondiale, de la protection du climat et de l'environnement (art. 18) ainsi que dans la promotion de la transition énergétique (art. 19). L'objectif est d'intégrer les deux économies pour former une « zone économique franco-allemande dotée de règles communes ». Un « Conseil franco-allemand d'experts économiques » est institué (art. 20). Il est également prévu d'approfondir la coopération « dans le domaine de la recherche et de la transformation numérique, notamment en matière d'intelligence artificielle et d'innovations de rupture » (art. 21). De même, un Forum franco-allemand pour l'avenir est institué, réunissant les « parties prenantes et les acteurs intéressés des deux États » « afin de travailler sur les processus de transformation de leurs sociétés » (art. 22).

A. Harmonisation économique et compétitivité : vers un code des affaires européen

La création d'une « zone économique franco-allemande dotée des règles communes » a été convenue à l'article 20 du traité. Cette disposition reprend des réflexions menées depuis de nombreuses années en faveur d'un code des affaires franco-allemand et d'une intégration plus poussée des deux économies. Il ne s'agit pas d'un projet purement franco-allemand : entre-temps, il existe également au niveau européen des projets concrets pour élaborer un code des affaires européen visant à approfondir davantage le marché intérieur européen. Dès 2017, le Président de la République Emmanuel Macron s'est prononcé dans son discours de la Sorbonne en faveur de la création d'un code des affaires européen.

Malgré les différents efforts aux niveaux bilatéral et européen, il convient de constater que l'objectif ambitieux d'un « espace économique commun doté de règles communes » est encore loin d'être atteint. Le « Conseil franco-allemand des experts économiques » a certes été créé et présente régulièrement des expertises, mais des efforts systématiques pour une harmonisation plus poussée des deux économies ne sont pas perceptibles. Or, une harmonisation de la réglementation bénéficierait aux entreprises opérant dans les deux pays, qui obtiendraient ainsi un avantage concurrentiel décisif. Idéalement, l'idée devrait être étendue au marché intérieur européen. Certes, le droit des affaires européen a été harmonisé dans de nombreux domaines depuis la conclusion des traités de Rome, mais il existe toujours des déficits considérables. Une solution paneuropéenne n'étant pas encore en vue, une

harmonisation des droits des affaires français et allemand peut constituer une bonne base pour identifier les déficits existants et proposer des modifications. En juin 2021, l'APFA a, sur la base des travaux du groupe de travail « Harmonisation des droits français et allemand des affaires et des faillites », fait une multitude de propositions très concrètes qu'il conviendrait de prendre en compte.

Recommandation n° 12 : Promouvoir ensemble l'achèvement du marché intérieur européen et soutenir conjointement, conformément à l'art. 20 al. 1 du traité d'Aix-la-Chapelle, l'élaboration d'un code des affaires européen, en prenant également compte les propositions de l'Assemblée parlementaire franco-allemande.
--

B. Restructurer le Forum pour l'avenir franco-allemand

Le Forum franco-allemand pour l'avenir a été créé, comme convenu dans le traité d'Aix-la-Chapelle, et a commencé ses travaux en 2020. Lors des auditions, il est apparu que cette phase initiale avait été mal coordonnée entre les deux pays, ce qui a conduit à un gaspillage de temps et d'argent. Depuis, le Forum pour l'avenir a achevé trois cycles de travail complets et présenté des recommandations d'action détaillées. Le Forum pour l'avenir a réussi à rassembler des experts reconnus des deux pays sur des questions très pratiques et à élaborer des recommandations utiles. Néanmoins, il n'a jusqu'à présent que partiellement répondu aux attentes élevées des acteurs politiques et du public.

L'accent mis sur des questions très spécifiques conduit, d'une part, à des recommandations d'action concrètes, mais prive, d'autre part, le Forum pour l'avenir de l'attention publique et politique nécessaire. Les discussions budgétaires à venir pour le renouvellement de son financement offrent une bonne occasion de procéder à la restructuration nécessaire du Forum pour l'avenir, comme convenu lors du Conseil des ministres franco-allemand du 29 août 2025. Ce faisant, il faut absolument éviter de répéter les erreurs de la phase initiale. L'objectif doit être d'augmenter considérablement le rayonnement externe du Forum pour l'avenir et de placer au centre de son travail des thèmes d'avenir et transversaux importants comme la transition numérique et l'intelligence artificielle. Il conviendrait également de prendre en compte les recommandations formulées par l'APFA dans sa délibération du 16 juin 2025 pour la création d'un centre franco-allemand d'innovation numérique.

Recommandation n° 13 : Procéder rapidement à la restructuration convenue du Forum pour l'avenir franco-allemand, renforcer la coopération avec les institutions existantes, mettre l'accent sur des thèmes d'avenir et transversaux importants, augmenter son rayonnement externe et tenir également compte des propositions de l'Assemblée parlementaire franco-allemande pour la création d'un centre franco-allemand d'innovation numérique.

C. Transition énergétique : impulsions franco-allemandes pour une Union européenne de l'énergie

Au cours des dernières années, la politique énergétique a régulièrement été source de discordes entre la France et l'Allemagne. Confrontés à des défis similaires dans la lutte contre le changement climatique et pour garantir la sécurité et l'accessibilité financière de l'approvisionnement énergétique, les deux pays ont opté pour des stratégies différentes. La question de l'énergie nucléaire a traditionnellement été source de division. C'est pourquoi dans le traité d'Aix-la-Chapelle, le thème de l'énergie n'a pas joué un rôle essentiel au-delà du renforcement de la coopération en matière de transition énergétique, comme cela est ressorti des auditions. Il est toutefois évident que l'Allemagne et la France doivent agir de concert sur le marché intérieur de l'énergie face aux défis géopolitiques et au changement climatique.

Au sein de l'APFA, un groupe de travail a donc élaboré des propositions très concrètes pour donner une impulsion franco-allemande à une Union européenne de l'énergie. Il conviendrait de mettre l'accent sur le développement transfrontalier des infrastructures énergétiques, la garantie de l'approvisionnement en hydrogène vert et l'exploitation du potentiel des énergies renouvelables. La France et l'Allemagne respecteraient ainsi les dispositions de l'article 19 du traité.

Le rapprochement des deux gouvernements sur les questions énergétiques au cours des derniers mois, qui a culminé lors du Conseil des ministres franco-allemand du 29 août 2025, constitue une lueur d'espoir. Au lieu de se donner mutuellement des leçons, il faut se concentrer sur les points communs et l'exploitation commune des synergies.

Recommandation n° 14 : Élaborer des impulsions communes pour la création d'une Union européenne de l'énergie, en mettant l'accent sur le développement transfrontalier des infrastructures énergétiques, la production et l'importation d'hydrogène vert ainsi que l'exploitation du potentiel des énergies renouvelables.

D. Une stratégie commune pour la géothermie

Jusqu'à présent, le thème de la géothermie a été largement exclu de la coopération énergétique franco-allemande. Cela est dû en partie aux réserves de la population suite à des dommages causés par des projets géothermiques mal exécutés dans la région frontalière franco-allemande. De plus, de nombreux sinistrés ont rencontré ensuite des problèmes lors du règlement des sinistres, en raison de réglementations nationales peu claires ou différentes.

Néanmoins, le potentiel de la géothermie dans cette région, notamment dans le Rhin supérieur, est important. De plus, la technologie s'est considérablement développée. Ainsi, il conviendrait d'élaborer une stratégie franco-allemande pour l'utilisation commune du potentiel de la géothermie. L'acceptation de la géothermie ne pourra cependant être renforcée que si les

questions d'assurance ainsi que de règlement des sinistres, a fortiori dans le contexte transfrontalier, font l'objet d'une clarification conjointe.

Recommandation n° 15 : Élaborer une stratégie pour l'utilisation commune du potentiel de la géothermie dans la région frontalière et clarifier conjointement les questions d'assurance associées ainsi que le règlement des sinistres, notamment dans le contexte transfrontalier.

Malgré l'objectif ambitieux d'une « zone économique franco-allemand dotée de règles communes », il y a eu jusqu'à présent trop peu d'avancées effectives en matière d'harmonisation. Il existe encore des obstacles qui freinent la vie économique transfrontalière. Au niveau national, aucun progrès notable n'est à signaler vers un code des affaires commun. Il reste donc un long chemin à parcourir pour créer une « zone économique franco-allemande dotée de règles communes ».

Des développements politiques positifs apparaissent cependant dans la coopération en matière énergétique. Les deux pays semblent enfin avoir trouvé un terrain d'entente pour coopérer malgré leurs stratégies divergentes. Sur cette base, il convient de renforcer encore à l'avenir la coopération dans les régions frontalières ainsi qu'au niveau européen.

5. Une attente forte pour une amélioration de la mobilité entre la France et l'Allemagne

La mobilité transfrontalière constitue un enjeu majeur notamment pour les régions frontalières franco-allemandes. Avec plus de 50 000 travailleurs frontaliers et de nombreux déplacements liés aux loisirs, l'amélioration des infrastructures de transport et la facilitation des déplacements sont essentielles au bon fonctionnement des bassins de vie transfrontaliers. L'article 16 du traité d'Aix-la-Chapelle prévoit que les deux États « faciliteront la mobilité transfrontalière en améliorant l'interconnexion des réseaux numériques et physiques entre eux, notamment les liaisons ferroviaires et routières », tout en s'engageant à agir en « étroite collaboration dans le domaine de la mobilité innovante, durable et accessible à tous ».

A. Infrastructures et liaisons ferroviaires : des progrès fragiles face aux obstacles administratifs

Des avancées concrètes ont été réalisées en matière d'infrastructures ferroviaires transfrontalières, principalement à l'initiative de la Région Grand Est et des *Länder* allemands frontaliers. Brigitte Torloting, vice-présidente de la région Grand Est, souligne toutefois que ces progrès « ne sont pas dus au traité d'Aix-la-Chapelle mais aux compétences de la Région Grand Est et des *Länder* et à une volonté partagée ». La Région Grand Est s'est engagée à améliorer la mobilité sur sept lignes ferroviaires transfrontalières grâce à une augmentation des cadencements et à l'acquisition de 30 rames transfrontalières. Les lignes concernées sont Metz-Trèves, Metz-Forbach, Strasbourg-Sarrebruck, Strasbourg-Neustadt an der Weinstrasse, Strasbourg-Karlsruhe, Strasbourg-Offenburg et Mulhouse-Müllheim.

Le programme de travail du Comité de coopération transfrontalière (CCT) pour 2025 comprend un chapitre dédié aux transports et à l'aménagement du territoire. Les projets prioritaires incluent les liaisons ferroviaires Colmar/Fribourg, Haguenau/Rastatt, Strasbourg/aéroport de Francfort et Forbach/Dillingen, ainsi que l'échange de données de mobilité et la reconnaissance transfrontalière des vignettes environnementales.

Catalina Cullas, ambassadrice chargée de la coopération transfrontalière et régionale au ministère des Affaires étrangères allemand, a expliqué que « la planification et la mise en œuvre de projets transfrontaliers sont particulièrement complexes [...], car différents cadres juridiques s'y rencontrent (par exemple, des procédures différentes pour l'évaluation coûts-bénéfices) ». En Allemagne, la compétence en matière de transports régionaux et locaux relève des Länder, le gouvernement fédéral jouant un rôle de soutien, notamment par un budget spécifique pour les études de faisabilité de la mobilité transfrontalière dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle.

En matière de transports longue distance, des liaisons ferroviaires ont été mises en place avec des arrêts dans les régions frontalières (Paris-Berlin) ainsi que des trains de nuit (Paris-Munich, Paris-Berlin). Malgré ces avancées, plusieurs projets emblématiques rencontrent des difficultés. Frédéric Berner, président de la Chambre de commerce et d'industrie franco-allemande, a ainsi déploré que la ligne Colmar-Fribourg « patine » et que la liaison Strasbourg-aéroport de Francfort ait été « enterrée ». Des reculs sont même à déplorer avec l'arrêt de l'exploitation du train de nuit Paris-Berlin par la SNCF et la Deutsche Bahn à la mi-décembre 2025, deux ans après sa mise en service.

Pour répondre à ces difficultés, Frédéric Berner a plaidé en faveur d'une intégration des projets ferroviaires transfrontaliers dans des programmes européens tels que les corridors prioritaires du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et d'un financement par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (Connecting Europe Facility). Brigitte Klinkert a souscrit à cette approche tout en soulignant la nécessité de créer un fonds qui puisse s'ajuster aux petits projets transfrontaliers, au-delà des fonds européens pour les grosses infrastructures et des fonds Interreg.

Recommandation n° 16 : Faciliter davantage la mobilité transfrontalière régionale et longue distance par le développement de liaisons ferroviaires transfrontalières. L'accent doit être mis, d'une part, sur les liaisons identifiées par l'Union européenne comme liaisons manquantes (<i>missing links</i>) – notamment Colmar-Fribourg et Haguenau-Rastatt – ; d'autre part, il convient de développer les liaisons ferroviaires transfrontalières dans la région Saar-Lor-Lux (Sarre-Lorraine-Luxembourg) entre Sarrebruck et Metz, d'augmenter la fréquence des trains et d'améliorer l'intégration aux systèmes européens de réservation des billets et de transport ferroviaire à grande vitesse. Le train de nuit Paris-Berlin doit être maintenu conformément à l'accord adopté lors du Conseil des ministres franco-allemand du 31 mai 2021.

Là où les infrastructures et les liaisons ferroviaires existent, la réintroduction par l'Allemagne des contrôles à ses frontières, y compris avec la France, a des répercussions sur la mobilité quotidienne des habitants des zones frontalières.

Comme l'a rappelé l'ambassadrice Catalina Cullas, ces contrôles doivent servir à réduire l'immigration irrégulière. Ils seront maintenus « aussi longtemps que la situation migratoire et sécuritaire reste[ra] aussi tendue qu'elle l'est » actuellement. L'objectif du gouvernement fédéral est d'en limiter les effets autant que possible.

Les témoignages recueillis lors des auditions font état d'un impact sur la vie quotidienne des habitants des zones frontalières, qu'il s'agisse de travailleurs frontaliers, d'étudiants ou de personnes effectuant des déplacements de loisir. Par exemple, le tramway transfrontalier Strasbourg-Kehl, en service depuis 2017, se trouve particulièrement affecté par cette situation. Comme l'a rapporté Brigitte Klinkert, aux points de passage importants comme en gare de Kehl, les contrôles génèrent régulièrement des retards d'une quinzaine minutes.

Au-delà des conséquences engendrées par ces contrôles, Brigitte Klinkert a également déploré « le manque d'information de la part des autorités allemandes » et estimé que « le principal problème » résidait dans « l'absence d'information, voire de concertation, sur le prolongement des contrôles aux frontières ». Face à cette situation, Catalina Cullas a convenu de la nécessité d'améliorer la communication et la coordination entre les autorités.

L'enjeu dépasse la simple question de la mobilité : il touche à la perception même de l'amitié franco-allemande et de l'espace européen sans frontières. Les contrôles, même justifiés par des impératifs de sécurité, sont vécus par les populations frontalières comme une entrave au projet d'intégration européenne et à l'esprit du traité d'Aix-la-Chapelle, qui vise précisément à faciliter la mobilité transfrontalière et à créer un espace de vie commun.

À cet égard, il est particulièrement important que les deux ministres de l'Intérieur allemand et français aient réaffirmé, lors de l'audition devant l'APFA le 9 juin 2025, la responsabilité commune de la France et de l'Allemagne pour le maintien de l'acquis de la libre circulation transfrontalière en Europe dans le cadre de l'accord de Schengen, ainsi que pour la préservation de l'ordre public et la lutte contre l'immigration irrégulière.

La libre circulation en Europe est un bien précieux. C'est pourquoi les contrôles aux frontières doivent – comme annoncé – rester strictement limités dans le temps et proportionnés à la situation, afin de ne pas entraver la mobilité de manière disproportionnée. Selon le gouvernement fédéral, la réalité quotidienne des citoyens dans les régions frontalières est prise en compte, notamment en ce qui concerne les travailleurs frontaliers, la fluidité de la circulation et les contrôles dans les trains. La coopération transfrontalière entre les autorités de police y est très importante et doit être renforcée davantage, par exemple avec une stratégie sécuritaire commune pour les régions frontalières avec des contrôles effectués par des équipes mixtes franco-allemandes, comme expression d'une responsabilité conjointe.

Il convient de préciser que ces contrôles sont conçus comme temporaires et que leur maintien sera régulièrement réévalué, avec la perspective d'une levée dès que la situation le permettra.

B. Billettique et passes jeunes : des initiatives prometteuses à pérenniser et généraliser

Des initiatives intéressantes ont vu le jour en matière de billettique transfrontalière, en particulier pour les jeunes. Si le dispositif des 60 000 passes jeunes France-Allemagne distribués à l'été 2023 n'a pas été renouvelé, le passe jeune Grand Est-Grenzenlos créé à l'été 2024 a été reconduit à l'été 2025. Ce passe permet aux jeunes de moins de 28 ans de la Région Grand Est et des trois *Länder* frontaliers de circuler librement pendant la période estivale.

Malgré ces initiatives positives, la situation reste fragile et dépend souvent de décisions politiques ponctuelles. Le non-renouvellement des passes jeunes France-Allemagne à l'été 2024 illustre l'instabilité de ces programmes. Cependant, les passes jeunes représentent un outil précieux pour encourager la mobilité transfrontalière et renforcer les liens entre les deux pays, en particulier auprès des jeunes générations. Leur pérennisation et leur extension mériteraient d'être envisagées. Brigitte Klinkert a ainsi évoqué l'idée de créer un passe mobilité pour permettre aux jeunes de circuler librement sur les réseaux ferroviaires régionaux entre la France et l'Allemagne.

Recommandation n° 17 : En coopération avec les *Länder*, étudier la création d'un passe jeunesse franco-allemand permettant l'accès à des offres culturelles et de loisir ainsi qu'aux transports ferroviaires régionaux dans les zones frontalières.

La complexité administrative persiste également, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des systèmes de billettique entre les différents opérateurs et territoires. L'échange de données de mobilité, bien qu'en cours de développement, reste un chantier important pour faciliter les déplacements transfrontaliers. La simplification de la billettique transfrontalière à l'échelle européenne, actuellement à l'étude à la Commission européenne, pourrait également contribuer à fluidifier les déplacements et à rendre les systèmes de transport plus attractifs pour les usagers.

En matière de transports et de mobilité, le bilan de la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle apparaît donc contrasté. Si des progrès notables ont été accomplis, notamment grâce à l'engagement des collectivités territoriales, de nombreux projets d'infrastructures ferroviaires emblématiques demeurent à l'arrêt ou avancent trop lentement. Les initiatives en matière de billettique pour les jeunes constituent des réussites à valoriser. Enfin, les contrôles aux frontières, bien que relevant de décisions nationales souveraines, démontrent la nécessité de la prise en compte des réalités quotidiennes des régions frontalières et d'une étroite concertation à la hauteur des ambitions du traité. Une meilleure coordination entre les niveaux nationaux et locaux, ainsi qu'une intégration plus systématique des projets transfrontaliers dans les

programmes européens, apparaissent comme des pistes prometteuses pour faire avancer la situation.

6. Améliorer l'accès aux services et simplifier les démarches administratives transfrontalières

A. Santé et soins : une coopération à étendre pour créer un corridor sanitaire transfrontalier

Conformément à l'article 13 du traité qui prévoit un renforcement de la coopération transfrontalière, des efforts sont déployés des deux côtés de la frontière pour améliorer l'offre de soins de santé transfrontaliers. Il s'agit de répondre aux besoins concrets des citoyens des régions frontalières, car le médecin le plus proche ne se trouve pas toujours du « bon » côté de la frontière. C'est pourquoi il existe déjà aujourd'hui des accords de coopération dans les régions frontalières, mais ceux-ci se limitent principalement aux soins d'urgence ou à des traitements spécifiques.

Parmi ceux-ci figure notamment la convention MOSAR conclue dans la région Sarre-Moselle, qui renforce la coopération en matière d'urgences cardiologiques et neurochirurgicales. Dans la région du Rhin supérieur, l'objectif de TRISAN (Centre de compétences trinational pour vos projets de santé) est de développer le potentiel de coopération en matière de santé et de lever les obstacles liés aux frontières pour les acteurs de la santé, les professionnels et les patients. À cela s'ajoutent plusieurs accords de coopération qui ont également été conclus sur la base de l'accord-cadre franco-allemand du 22 juillet 2005 sur la coopération sanitaire transfrontalière.

Dans l'ensemble, la coopération transfrontalière a donc également connu une évolution positive dans le domaine de la santé. Jusqu'à présent, la coopération reste toutefois limitée aux soins d'urgence et à certains domaines spécifiques, ce qui s'explique également par la complexité des questions juridiques et d'assurance maladie aux niveaux européen et bilatéral. Il convient d'étudier la question de savoir si une coopération plus poussée en matière de soins de santé transfrontaliers serait possible et souhaitable. L'objectif est de garantir des soins de santé de haute qualité, adaptés aux besoins et proches du lieu de résidence, indépendamment de la frontière. La coopération très intensive dans le traitement des patients atteints du Covid-19, qui a permis de surmonter rapidement de nombreux obstacles bureaucratiques et juridiques dans une situation de crise, pourrait également servir de modèle positif à cet égard.

Recommandation n° 18 : Intensifier davantage la coopération transfrontalière dans le domaine de la santé avec les Länder allemands, au-delà des soins d'urgence, afin de créer un corridor sanitaire transfrontalier.

B. Mobilité des travailleurs : des ambitions contrariées par la bureaucratie

Malgré les efforts considérables déployés par les deux pays pour rapprocher encore davantage leurs économies, les auditions ont mis en évidence des obstacles importants dans la vie économique transfrontalière. Ceux-ci sont principalement dus aux différences dans la mise en œuvre des directives européennes au niveau national et à la bureaucratie nationale, par exemple en matière de détachement de travailleurs. En matière fiscale et de télétravail également, il existait et il existe encore des différences nationales dans la mise en œuvre et des obstacles bureaucratiques qui sont apparus particulièrement clairement pendant la pandémie. Le traité d'Aix-la-Chapelle a fixé des objectifs très ambitieux en la matière avec la création d'un espace économique commun. Cependant, trop peu a été fait jusqu'à présent pour les mettre en œuvre.

Pour que les échanges économiques transfrontaliers se déroulent sans heurts, il est également essentiel que les entreprises situées de l'autre côté de la frontière connaissent les réglementations applicables. Il existe manifestement un problème de communication à cet égard, car de nombreuses entreprises, en particulier les PME, ont beaucoup de mal à s'y retrouver dans la jungle des réglementations régionales, nationales et européennes, malgré les informations disponibles. De plus, la mise en œuvre asymétrique des directives européennes et les obstacles bureaucratiques excessifs pèsent lourdement sur les entreprises. Cela est apparu particulièrement clairement lors des auditions, avec l'exemple des réglementations en vigueur en France pour l'attestation A1 et la carte d'identification professionnelle du BTP.

Recommandation n° 19 : Afin de faciliter les échanges économiques transfrontaliers en réduisant les formalités administratives, améliorer l'information sur les réglementations existantes en matière de détachement de travailleurs et prévoir d'autres exceptions à l'attestation A1.

2^E PARTIE : GOUVERNANCE ET CADRE INSTITUTIONNEL

L'examen des réalisations concrètes du traité d'Aix-la-Chapelle au travers des six axes thématiques présentés ci-dessus a révélé un bilan contrasté, marqué par des succès indéniables, tels que l'OFAJ, le Fonds citoyen franco-allemand ou l'Université franco-allemande, mais aussi par des obstacles persistants, qu'il s'agisse du déclin préoccupant de l'apprentissage de la langue du partenaire ou encore des lacunes dans les infrastructures de transport et la coordination des politiques économiques.

Ces constats sectoriels appellent une analyse plus transversale pour identifier les facteurs structurels qui expliquent aussi bien les réussites que les blocages observés dans la coopération franco-allemande. Il ne s'agit plus ici d'évaluer les réalisations du traité, mais d'analyser les conditions de sa mise en œuvre en déplaçant la perspective vers les mécanismes de gouvernance : comment fonctionnent les institutions franco-allemandes ? Quels sont les défis auxquels elles font face ? Dans quelle mesure l'architecture institutionnelle de la coopération favorise-t-elle ou entrave-t-elle la réalisation des ambitions du traité ?

Cette approche permet de comprendre pourquoi certaines initiatives prospèrent tandis que d'autres peinent à se concrétiser, et de formuler des recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité de la coopération. Deux dimensions essentielles ont ainsi été examinées au cours de la mission flash : d'une part la coopération transfrontalière ; d'autre part, le paysage institutionnel dans son ensemble.

1. La coopération transfrontalière : cœur battant de la coopération franco-allemande et laboratoire de l'Europe

Le chapitre 4 du traité d'Aix-la-Chapelle consacre, pour la première fois dans l'histoire de la coopération franco-allemande, un volet entier à la coopération régionale et transfrontalière. Cette innovation témoigne de la volonté d'ancrer la relation bilatérale dans les réalités quotidiennes des territoires frontaliers et d'impliquer expressément les régions, les communes et les acteurs de la société civile. Six ans après sa signature, le bilan de la mise en œuvre de ce chapitre apparaît contrasté : si des avancées institutionnelles ont été réalisées, notamment avec la création du Comité de coopération transfrontalière (CCT), les attentes suscitées par les clauses dérogatoires et l'analyse d'impact transfrontalier des législations nationales demeurent largement insatisfaites.

A. Le Comité de coopération transfrontalière (CCT) : un bilan en demi-teinte

Institué par l'article 14 du traité d'Aix-la-Chapelle, le CCT constitue l'une des innovations majeures du traité. Doté d'un secrétariat commun établi à Kehl en 2020, le CCT réunit pour la première fois des représentants des gouvernements et des parlements nationaux, des collectivités territoriales et des entités transfrontalières telles que les eurodistricts. Il a pour mission de coordonner l'observation territoriale transfrontalière entre la France et l'Allemagne,

d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur ces territoires. Il peut également participer aux réunions du Conseil des ministres franco-allemand, renforçant ainsi le lien entre les niveaux local et national.

Le CCT répond à un réel besoin de coordination verticale et horizontale. David Lindemann, secrétaire d'État et chef de la chancellerie d'État de la Sarre, a estimé que la création du CCT avait permis d'« améliorer l'interconnexion institutionnelle » entre les différents niveaux politiques et de rapprocher la coopération franco-allemande de la réalité vécue dans les régions frontalières. Comme l'a souligné Florian Haßler, secrétaire d'État chargé de la coordination politique et des affaires européennes et internationales au ministère d'État du Bade-Wurtemberg, au niveau régional, le CCT vient par ailleurs « utilement compléter les autres instances de coopération transfrontalière du Rhin supérieur et de la Grande Région ».

Le CCT peut en effet se prévaloir de plusieurs réussites. Durant la pandémie de Covid-19, il a joué un rôle crucial dans les échanges d'informations entre les deux États et a encouragé le retour progressif à la normale, notamment en facilitant la réouverture rapide de la frontière et le transfert de patients. Au-delà de la gestion de crise, Philippe Voiry, ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières au ministère des Affaires étrangères et de l'Europe, a fait état de plusieurs avancées concrètes à mettre au crédit du traité d'Aix-la-Chapelle et du CCT : l'adoption en France de la loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) en février 2022 qui permet des aménagements juridiques en contexte frontalier ; la résolution des problèmes liés au chômage partiel et aux revenus de remplacement ainsi que la conclusion de l'accord de Lauterbourg sur l'apprentissage transfrontalier, signé le 21 juillet 2023.

Conformément à sa mission d'observation territoriale, le CCT a mis en place, par une résolution du 12 décembre 2022, un Groupe de travail sur l'observation territoriale transfrontalière, dont les travaux ont notamment porté sur les travailleurs pendulaires et les conditions de vie dans les régions frontalières franco-allemandes. Le CCT a également soutenu l'initiative du « baromètre de la complexité des démarches transfrontalières » développé par l'OCDE, sur la base d'une résolution adoptée le 11 octobre 2021 avec le financement de la Commission européenne. Enfin, le CCT a développé des instruments d'analyse d'impact transfrontalier (« *Grenzraumcheck* ») ainsi qu'une expertise dans ce domaine.

Malgré ces avancées, le CCT fait face à des faiblesses structurelles qui limitent son efficacité. À ce jour, le Comité ne bénéficie ni d'un statut juridique autonome ni d'un budget propre. Cette situation a été vivement critiquée par Brigitte Torloting, vice-présidente de la Région Grand Est, chargée de la délégation Transfrontalier, Europe et relations internationales, qui a dénoncé le fait que la Région Grand Est, l'Eurométropole de Strasbourg et la Collectivité européenne d'Alsace doivent cofinancer le poste de chargé de mission du CCT. Cette situation appelle une action de la part des gouvernements français et allemand pour doter le CCT d'un véritable budget. La question du statut du CCT est également posée : Vincent Muller, secrétaire général du CCT, a suggéré de recourir à l'instrument du Groupement européen de coopération

territoriale (GECT), tout en indiquant que la structure et le format d'un tel GECT devraient faire l'objet de négociations entre toutes les parties concernées. Enfin, largement méconnu du public et des acteurs politiques, le CCT souffre également d'un déficit de notoriété.

En termes d'impact, la principale difficulté réside dans la mise en œuvre des recommandations du CCT. Comme l'a relevé Florian Haßler, la difficulté à faire appliquer les décisions du CCT, en particulier lorsqu'elles dépendent des ministères nationaux, constitue un des principaux freins à son action. Ce jugement est partagé par Philippe Voiry, qui a pointé l'attention politique insuffisante de la part des ministères techniques, ainsi que par Brigitte Torloting qui a estimé qu'« il n'est pas acceptable que certains sujets fassent l'objet de redites régulières faute de solutions apportées par Paris et Berlin depuis la création du comité ».

Au vu des nombreuses méprises sur la nature du CCT, Philippe Voiry a néanmoins rappelé que le CCT n'avait pas été créé comme une instance décisionnelle, ce qui aurait requis des transferts de souveraineté de la part des deux États. Le CCT reste un forum de dialogue qui peut exercer une certaine pression politique, notamment par ses recommandations, mais ne peut pas prendre de décisions qui s'imposeraient aux gouvernements ou aux collectivités territoriales.

Cette limite structurelle explique en partie les frustrations exprimées par certains acteurs régionaux. Des mesures simples pourraient cependant permettre de renforcer le rôle du CCT, par exemple en améliorant la transmission d'informations et la communication entre les niveaux national et régional/local. Brigitte Torloting a par exemple déploré que la Région Grand Est, bien que membre du CCT, ne soit pas tenue informée de la tenue des Conseils des ministres franco-allemands, ni de leur ordre du jour, ni de leurs résultats, et qu'elle ignore si les recommandations formulées par le CCT y faisaient l'objet de véritables discussions.

Une autre difficulté concerne la coordination entre les différents échelons rassemblés au sein du CCT. La réunion d'acteurs politiques nationaux, régionaux et locaux constitue à la fois la force et la faiblesse du CCT : si elle permet une meilleure prise en compte des réalités locales, elle complique également la conciliation des perspectives et des priorités parfois divergentes entre collectivités territoriales et gouvernements nationaux. David Lindemann a ainsi noté que la structuration différente des compétences entre les différents niveaux et la complexité qui en résulte nécessitent plus de concertation entre les niveaux local, régional et national. Claire Demesmay, chercheuse associée au Centre Marc Bloch de Berlin et directrice de l'Institut français de Bonn, a pour sa part estimé que le CCT, bien que procédant d'une bonne intention, s'était avéré assez décevant en pratique en raison de l'entrelacement des compétences mais aussi de rivalités institutionnelles. Comme l'a souligné Heike Raab, il conviendrait par ailleurs de coordonner l'action du CCT avec les autres instances de coopération transfrontalière franco-allemande dans la Grande Région et la région du Rhin supérieur afin d'éviter les doublons.

Malgré ces difficultés, le CCT constitue un espace de dialogue régulier et permanent entre l'ensemble des acteurs de la coopération transfrontalière franco-allemande. Plus fondamentalement, le CCT marque une évolution significative, en ce qu'il institutionnalise le

lien entre le local et le national et incarne le principe posé par le traité d'Aix-la-Chapelle selon lequel, pour reprendre les termes de Philippe Voiry, « la coopération transfrontalière n'est pas seulement un droit découlant de la libre administration des collectivités locales mais une responsabilité des administrations centrales ». Le succès de celle-ci dépend donc d'une véritable volonté politique.

Recommandation n° 20 : Renforcer la priorisation et la mise en œuvre de thématiques concrètes et pertinentes pour la vie quotidienne au sein du Comité de coopération transfrontalière, en tant qu'organe central pour la levée des obstacles frontaliers.

B. La clause dérogatoire : un potentiel inexploité

L'article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle constitue l'une des innovations les plus attendues en matière de coopération transfrontalière. Il permet aux deux États d'accorder « des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations », si aucun autre moyen ne permet aux territoires frontaliers et aux entités transfrontalières de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers. Cette disposition a suscité de nombreux débats et des espoirs considérables dans les régions frontalières, qui y ont vu la possibilité d'expérimenter des solutions innovantes adaptées aux spécificités du contexte transfrontalier. La mise en œuvre concrète de l'article 13 s'est néanmoins heurtée à des difficultés considérables, tenant principalement à des divergences d'interprétation entre la France et l'Allemagne ainsi qu'à des obstacles constitutionnels de part et d'autre du Rhin.

Du côté français, le principal obstacle réside dans le principe constitutionnel de « République indivisible » (article 1^{er} de la Constitution française), qui limite fortement les possibilités de dérogations territoriales. Philippe Voiry a ainsi souligné que « beaucoup d'acteurs se méprennent sur la portée exacte de l'article 13, qui ouvre une possibilité. Mais celle-ci doit être construite en droit, selon les instruments juridiques et procédures existants (convention internationale, loi, règlement) ». Aussi l'article 13 ne modifie-t-il « en aucun cas la répartition des compétences juridiques des institutions de chacun des deux systèmes juridiques ».

Philippe Voiry a également précisé que « de nombreux acteurs, notamment en Allemagne, continuent d'invoquer une clause d'expérimentation, qui en droit français existe, mais de façon très limitative » et que « cette clause d'expérimentation n'existe pas dans le traité d'Aix-la-Chapelle ». Dans la conception française, l'expérimentation doit être généralisable à tout le territoire national ou être abandonnée, ce qui est inadapté au contexte frontalier où il s'agit d'adopter des « dérogations permanentes, dans certains domaines, pour garantir la fluidité des libertés de circulation ». Vincent Muller a toutefois fait valoir que l'existence d'un droit alsacien-mosellan pourrait servir de référence pour une évolution permettant des adaptations locales sans porter atteinte à la souveraineté nationale et au principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Du côté allemand, Florian Haßler a expliqué qu'il n'existait pas de fondement constitutionnel pour créer une clause d'expérimentation sur le modèle français. Cependant, le législateur national peut à tout moment créer des clauses d'ouverture et des exceptions dans des lois individuelles, pour mettre en œuvre l'article 13 du traité de manière juridiquement sûre. David Lindemann a quant à lui pointé « une combinaison d'obstacles juridiques, politiques et administratifs » ayant empêché la pleine mise en œuvre des dérogations prévues à l'article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle.

Malgré ces obstacles, quelques exemples d'application peuvent être identifiés. Dans le domaine sportif, par exemple, la réglementation française en matière de certificats médicaux, qui constituait un frein aux compétitions sportives transfrontalières, a été adaptée en application de la clause dérogatoire du traité d'Aix-la-Chapelle.

La modestie des réalisations à porter au crédit de l'article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle ne l'a pas empêché de jouer un rôle précurseur dans l'évolution du cadre juridique de la coopération transfrontalière européenne. Comme l'a souligné Philippe Voiry, le principe de dérogation au droit national en zone frontalière posé par le traité a été repris ensuite dans d'autres traités de coopération bilatérale – le traité franco-italien du Quirinal et le traité franco-espagnol de Barcelone – avant d'être consacré par le règlement européen BridgeforEU.

Ce règlement adopté en mai 2025 permet de recourir à une « solution juridique *ad hoc* » pour lever les obstacles transfrontaliers et de mettre en place des « points de coordination transfrontalière » chargés de recevoir et d'examiner les dossiers soumis par des acteurs publics ou privés. Vincent Muller a estimé que l'application de ce règlement « devrait offrir des possibilités de mise en œuvre de l'article 13 et des autres engagements pertinents du traité [d'Aix-la-Chapelle]. »

Pour le moment, le bilan global reste néanmoins décevant. Plusieurs domaines où des dérogations auraient pu être mises en œuvre n'ont pas connu d'avancée significative, notamment en matière de détachement des travailleurs, de géothermie ou de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Cette situation a conduit à une certaine frustration dans les régions frontalières, où l'écart entre les ambitions affichées et la réalité de la mise en œuvre est particulièrement ressenti.

Recommandation n° 21 : Prévoir, conformément à l'article 13, alinéa 2, du traité d'Aix-la-Chapelle, des dispositions juridiques et administratives adaptées, y compris des dérogations, pour surmonter les obstacles à la coopération transfrontalière, et mettre en œuvre de manière ambitieuse le règlement BRIDGEforEU.
--

C. L'analyse d'impact transfrontalier des législations nationales : prévenir les obstacles en amont

Face aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des clauses dérogatoires, une approche alternative et complémentaire a été développée : l'analyse d'impact transfrontalier. Le principe est novateur : plutôt que de devoir éliminer a posteriori les obstacles créés par de nouvelles législations nationales dans les régions frontalières, il s'agit d'identifier ces obstacles potentiels en amont, lors du processus législatif lui-même. Comme l'a fait valoir Florian Haßler, il est en effet « plus intelligent d'éviter directement de nouvelles barrières que de démanteler péniblement les barrières créées dans le cadre juridique national ».

Concrètement, l'analyse d'impact transfrontalier consisterait à solliciter l'expertise du CCT dès lors que certaines dispositions d'un projet de loi seraient suspectées de créer de nouveaux obstacles pour les habitants et les entreprises des régions frontalières. Sur la base de cette vérification, des clauses d'ouverture ou d'exception pourraient être ancrées directement dans le processus législatif, sans renoncer à l'objectif poursuivi.

Le 21 octobre 2024, le CCT a adopté une recommandation relative à l'analyse d'impact transfrontalier des législations nationales. Plusieurs domaines pourraient faire l'objet d'une telle analyse : la géothermie profonde, la directive européenne sur la qualité de l'air (reconnaissance des vignettes environnementales), la directive européenne sur le permis de conduire (reconnaissance de la conduite accompagnée des mineurs), l'échange de données de santé suite à la pandémie de Covid-19, ou encore un statut juridique spécial pour les entreprises de l'espace frontalier en matière de détachement.

Pour Florian Haßler, l'analyse d'impact transfrontalier constitue un « projet-clé dans l'esprit du traité d'Aix-la-Chapelle » et un instrument essentiel pour faire avancer la coopération transfrontalière. Heike Raab, secrétaire d'État à la chancellerie d'État de la Rhénanie-Palatinat, s'est également félicitée de cette initiative, espérant qu'elle « permettra de réduire la bureaucratie ».

Comme l'a regretté Florian Haßler, les instruments développés par le CCT rencontrent cependant un accueil réservé au niveau national et « une certaine réticence à appliquer ces instruments [...] de la part des capitales ». Dans ces conditions, il a appelé les parlements français et allemand ainsi que l'APFA à donner un « coup de projecteur politique » à l'analyse d'impact transfrontalier.

L'analyse d'impact transfrontalier représente ainsi une innovation institutionnelle significative, susceptible de transformer en profondeur la manière dont les deux États prennent en compte les spécificités des territoires frontaliers dans leurs processus législatifs nationaux. Son succès dépendra toutefois de la volonté politique des deux pays de l'intégrer effectivement dans leurs processus législatifs respectifs et d'en faire un instrument de prévention systématique des obstacles à la vie transfrontalière.

Recommandation n° 22 : Analyser les effets des nouvelles réglementations sur les régions frontalières, comme proposé par le Comité de coopération transfrontalière.

2. Le paysage institutionnel franco-allemand

Le traité d'Aix-la-Chapelle se fixait pour ambition de soumettre les « conseils, structures et instruments de la coopération franco-allemande » à un « examen périodique » afin de les adapter « en cas de nécessité » (article 25). Six ans après l'entrée en vigueur du traité, cette volonté d'évaluation systématique reste à concrétiser. Le traité s'est non seulement traduit par la création d'une série d'institutions nouvelles ¹ – dont les parcours s'avèrent très inégaux – mais il n'a pas non plus donné lieu à une rationalisation du paysage institutionnel existant.

Par ailleurs, l'ensemble de la coopération institutionnelle franco-allemande demeure confronté à des obstacles structurels, qu'il s'agisse de contraintes financières et organisationnelles ou d'un déficit de visibilité auprès des citoyens. L'analyse du paysage institutionnel illustre ainsi la difficulté à traduire dans les faits les ambitions formulées dans le traité.

A. Trop ou trop peu d'institutions franco-allemandes ?

La création de nouvelles institutions par le traité d'Aix-la-Chapelle soulève une question fondamentale sur l'architecture institutionnelle de la coopération franco-allemande : faut-il créer de nouvelles structures ou rationaliser l'existant ? Sur ce point, les avis sont partagés : certains des acteurs auditionnés se sont prononcés en faveur de structures supplémentaires pour mieux coordonner et faire remonter les problèmes ; d'autres ont plaidé pour un renforcement des institutions existantes, par crainte de multiplier les doublons.

Dans le domaine économique, plusieurs intervenants ont appelé à la mise en place de structures capables de faire remonter les informations et d'arbitrer entre les intérêts parfois divergents des deux pays partenaires. Déplorant que les entreprises ne sachent pas à qui s'adresser lorsqu'elles font face à des difficultés, Frédéric Berner, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie française en Allemagne, a ainsi suggéré la création d'un organisme central chargé de recenser systématiquement les problèmes transfrontaliers rencontrés par les entreprises et de les faire remonter aux instances politiques compétentes dans le cadre d'une procédure accélérée – une mission qui pourrait être confiée au CCT. Luc Julien-Saint-Amand, président de la section Alsace des conseillers du commerce extérieur de la France, et Frank Baasner, co-secrétaire du Forum pour l'avenir franco-allemand, ont également soutenu l'idée d'une instance d'arbitrage susceptible d'intervenir en cas litige ou dans les situations où la France et l'Allemagne se trouvent en concurrence.

D'autres intervenants se sont montrés plus réservés tels que Patrick Brandmaier, directeur général de la Chambre franco-allemande de commerce et d'industrie, qui a mis en question l'utilité de nouvelles institutions, et Sven Rösner, directeur de l'Office franco-

¹ Le Fonds citoyen franco-allemand, le Comité de coopération transfrontalier, le Forum pour l'avenir franco-allemand, le Conseil franco-allemand d'experts économiques, le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité.

allemand pour la transition énergétique, qui a estimé que la diversité des organisations existantes était déjà source de doublons et de confusion.

Claire Demesmay, chercheuse associée au Centre Marc Bloch de Berlin et directrice de l'Institut français Bonn, a également livré un constat sans appel sur le foisonnement des institutions franco-allemandes : « Nous en avons déjà beaucoup, il y a une forme de concurrence entre ces institutions, les synergies ne fonctionnent pas toujours, et puis surtout, on perd la vue d'ensemble. [...] Même pour des spécialistes de la coopération franco-allemande, on ne sait pas forcément toujours qui fait quoi. » Ce phénomène s'accompagne de l'existence de ce que Claire Demesmay a qualifié d'institutions « mortes-nées, qui ne servent pas à grand-chose, mais qui sont toujours existantes sur le papier ». Cette accumulation d'institutions engendre non seulement un gaspillage de ressources mais aussi une confusion nuisible à l'efficacité globale de la coopération. Ceci étant, Claire Demesmay a néanmoins estimé que deux institutions nouvellement créées comblaient des lacunes réelles : le Fonds citoyen franco-allemand, qui répond à un besoin manifeste au niveau de la société civile, et l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA), qui constitue un véritable forum d'échange politique entre parlementaires et « permet d'aller au fond des choses, d'aborder vraiment des sujets politiques au niveau parlementaire ».

Patrick Brandmaier a cité un exemple particulièrement parlant de la confusion et du gaspillage de ressources : il y a 40 ans existait une Chambre de commerce et d'industrie commune franco-allemande qui a depuis été divisée en deux entités distinctes – la Chambre franco-allemande de commerce et d'industrie (CFACI), qui accompagne les entreprises allemandes en France, et la Chambre de commerce et d'industrie française en Allemagne (CCFA), qui accompagne les entreprises françaises en Allemagne – au motif qu'« on ne peut pas être partenaire avec son concurrent », selon les propos d'un homme politique français de l'époque. Patrick Brandmaier a regretté cette situation et suggéré de réfléchir à la création d'un institut commun de promotion économique pour y remédier.

Face à ce paysage contrasté, la question n'est peut-être pas tant de savoir s'il y a trop ou trop peu d'institutions, mais plutôt de disposer de mécanismes d'évaluation et de critères clairs pour juger de leur efficacité. Martin Koopmann a en effet observé que l'article 25 du traité qui prévoit « une révision des processus et institutions de la coopération franco-allemande, donc une sorte de réflexion institutionnalisée sur soi-même » n'avait jusqu'à présent « pas vraiment été mis en œuvre sérieusement ». Il a néanmoins ajouté que « si cela était fait avec sérieux et avec la volonté de réformer, ce pourrait être une bonne innovation ».

La question de la cohérence entre les institutions se pose également. Benjamin Kurc, responsable du Fonds citoyen franco-allemand, a ainsi souligné l'importance de « penser [le Fonds citoyen] en cohérence avec les autres instruments franco-allemands, en particulier l'Office franco-allemand pour la jeunesse ». L'intégration du Fonds citoyen à l'OFAJ illustre cette recherche de synergies.

Cependant, au-delà des fusions institutionnelles, c'est toute l'architecture de la coopération qui mériterait d'être repensée pour éviter les doublons, clarifier les périmètres d'action et faciliter les complémentarités. Il conviendrait d'établir une méthodologie d'évaluation régulière des institutions franco-allemandes, fondée sur des critères objectifs : clarté de la mission, résultats mesurables, articulation avec les autres structures, viabilité financière, capacité à atteindre les publics cibles.

Cette démarche permettrait d'identifier les institutions à renforcer, celles à réorienter et, le cas échéant, celles qu'il conviendrait de supprimer ou de fusionner. L'objectif n'est ni de multiplier ni de réduire systématiquement le nombre d'institutions, mais de garantir que chacune apporte une valeur ajoutée réelle et s'inscrive de manière cohérente dans un écosystème institutionnel lisible et efficace.

B. Contraintes de financement et de ressources

L'ensemble du paysage institutionnel franco-allemand se heurte à des contraintes structurelles qui limitent l'efficacité de la coopération. Deux contraintes majeures pèsent notamment sur la majorité des acteurs : l'insuffisance des moyens financiers face à l'ampleur des ambitions affichées et le manque de personnel dédié pour piloter et coordonner des projets bilatéraux complexes.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) offre une illustration frappante de la façon dont les contraintes financières affectent l'action de plusieurs institutions franco-allemandes. Malgré des résultats remarquables, l'OFAJ fait face à des défis budgétaires ², qui le contraignent à rechercher des financements complémentaires et limitent sa capacité d'action, alors même que les besoins en matière d'échanges de jeunesse restent considérables.

Le Fonds citoyen franco-allemand connaît paradoxalement des difficultés liées à son succès. Bien que les deux gouvernements aient porté son budget à 5 millions d'euros, le responsable du Fonds citoyens, Benjamin Kurc, a indiqué qu'un nombre croissant de demandes de subventions ne pouvait pas être satisfait. Par ailleurs, les retards dans les décisions budgétaires, comme en 2025, et l'incertitude sur les financements futurs compliquent la planification et affaiblissent la continuité de son action. Pour assurer la pérennité du Fonds, Martin Koopmann a suggéré la création d'une fondation dont le capital pourrait être ouvert aux contributions du secteur privé.

Fonctionnant essentiellement sur la base du bénévolat, les organisations de la société civile telles que la VDFG et la FAFA, qui constituent le socle vivant de la coopération franco-allemande, font également face à des contraintes financières. Le manque de moyens limite leur capacité à élargir leur périmètre d'action au-delà des réseaux traditionnels, alors même qu'il serait crucial de toucher de nouveaux publics.

² Voir plus haut, 1^{ère} partie, section 2.A.

Enfin, le Comité de coopération transfrontalière (CCT) souffre d'un sous-financement structurel. Ne disposant d'aucun budget dédié, son fonctionnement repose, de part et d'autre, sur un cofinancement des frais courants et la mise à disposition de personnels par l'État et les collectivités territoriales³. Cette situation place le CCT dans une position institutionnelle fragile et témoigne d'un décalage entre les ambitions affichées dans le traité et les moyens réellement mis à disposition pour les réaliser.

Au-delà des contraintes budgétaires, la réussite de la coopération franco-allemande dépend également de la mise à disposition de ressources humaines suffisantes et dotées de compétences adéquates.

Les projets franco-allemands échouent parfois non pas faute de volonté politique ou de moyens, mais par manque de coordination et d'accompagnement professionnel. Comme l'a résumé Frank Baasner, la coopération bilatérale ne s'improvise pas, elle « exige une compétence spécifique. Même les projets franco-allemands les plus plausibles et les plus évidents ne réussissent pas d'eux-mêmes. »

Cette problématique se manifeste à différents niveaux. Dans le domaine de la coopération transfrontalière, le manque de ressources administratives pour accompagner citoyens et entreprises de manière très spécifique et ciblée reste un obstacle. Les collectivités territoriales et les acteurs locaux ont besoin de personnels capables de naviguer dans la complexité des systèmes juridiques et administratifs des deux pays, de maîtriser les deux langues et de comprendre les spécificités culturelles et institutionnelles du partenaire.

L'insuffisance des compétences linguistiques représente en elle-même un frein à l'intégration régionale. Dans les territoires transfrontaliers, le niveau de maîtrise de la langue du voisin reste trop faible, entravant non seulement les échanges quotidiens mais aussi la compréhension mutuelle entre administrations. Un effort accru serait nécessaire pour développer une meilleure connaissance de l'autre pays, notamment du fonctionnement de ses institutions, par exemple à travers des modules « d'instruction civique transfrontalière » dans l'enseignement secondaire.

Recommandation n° 23 : Renforcer les capacités administratives et linguistiques dans les territoires transfrontaliers, former aux spécificités juridiques et institutionnelles des deux pays et encourager la proposition de modules d'instruction civique transfrontalière dans l'enseignement secondaire pour favoriser la compréhension mutuelle des systèmes administratifs français et allemand.

Il convient ainsi de s'interroger sur les ressources, notamment humaines, et les conditions nécessaires pour transformer les ambitions du traité d'Aix-la-Chapelle en réalisations tangibles. Les institutions franco-allemandes ont besoin non seulement de

³ Voir ci-dessus, 1^{ère} partie, section 1.A.

personnel en nombre suffisant, mais aussi de profils possédant des compétences transversales : maîtrise des deux langues, connaissance des systèmes administratifs français et allemand, capacité de coordination et de médiation entre des cultures institutionnelles différentes, expertise dans la gestion de projets complexes impliquant de multiples parties prenantes.

C. Écart entre ambitions et réalisations : pour une meilleure gestion des projets franco-allemands

Plusieurs personnes auditionnées soulignent le fossé qui existe entre les ambitions affichées dans le traité d'Aix-la-Chapelle et leur traduction concrète sur le terrain. Brigitte Torloting a ainsi qualifié le traité de « réussite très partielle » en soulignant « l'écart important entre les annonces politiques et leur traduction dans la vie quotidienne », tandis que Frédéric Berner a évoqué une « réussite incomplète » où « le passage à l'opérationnel reste inégal ».

Frank Baasner a formulé un constat plus général et plus préoccupant : « La discordance entre déclarations d'intention et volonté politique de mise en œuvre est très grande – mais ce n'est pas une spécificité du traité d'Aix-la-Chapelle, ce problème affecte les relations franco-allemandes depuis des décennies. » Cette discordance est selon lui particulièrement évidente sur les questions de convergence économique, de soutien coordonné à l'innovation ou de coopération sur des projets industriels. Lorsque les objectifs politiques ne correspondent pas aux intérêts réels des acteurs concernés, le risque d'échec est élevé, comme l'illustrent selon Frank Baasner les projets actuels d'armement commun.

Frank Baasner a identifié plusieurs facteurs structurels expliquant l'écart fréquent entre ambitions et réalisations :

- L'insuffisance de la phase de préparation : lorsque les autorités politiques définissent des projets bilatéraux, il est fondamental que les deux parties prennent le temps de clarifier où se situe réellement l'intérêt commun. C'est particulièrement vrai pour les projets industriels. Si les intérêts industriels ne sont pas clairs avant la formulation de l'objectif, il existe un risque que la volonté politique ne puisse pas être mise en œuvre.

- La sous-estimation de la phase de mise en œuvre : même lorsqu'un accord détaillé est trouvé en amont – comme ce fut le cas pour le Fonds citoyen ou le Comité de coopération transfrontalière –, « après la formulation de l'objectif, beaucoup d'énergie doit être investie dans la mise en œuvre », ce qui pose la question des ressources mises à disposition.

- Les asymétries organisationnelles et le manque de coordination : l'exemple du Forum pour l'avenir franco-allemand est particulièrement éclairant à cet égard. Comme l'a expliqué, Frank Baasner, « chaque côté a adopté sa propre solution pratique, sans se coordonner. Cela a conduit à une très grande asymétrie, [...]. Il manquait au début une instance pour assurer la coordination franco-allemande. » Ce problème se produit dans de nombreux projets, aussi bien politiques qu'économiques. Frank Baasner a mis en garde contre une répétition de cette erreur

dans phase actuelle de redéploiement du Forum pour l'avenir : « Actuellement, il existe un risque que la prochaine phase du Forum pour l'avenir fasse la même erreur. Pour le moment, il n'y a aucune coordination entre l'interprétation allemande et française de ce qui doit suivre. »

À l'inverse, lorsque les conditions sont réunies, les projets franco-allemands peuvent réussir. Frank Baasner a cité plusieurs exemples positifs : le Fonds citoyen franco-allemand et le Comité de coopération transfrontalière sont des réussites car « un accord détaillé a été trouvé en amont » et les deux parties avaient une vision claire de leurs objectifs communs. Dans le domaine de l'énergie, malgré des positions de départ très différentes, l'Allemagne et la France ont trouvé une solution qui accepte les différences et les voies nationales respectives. « Dans ce cas, il ne s'agit pas de convergence ou de mise en œuvre commune d'un projet, mais simplement d'acceptation de la différence », a noté Frank Baasner.

Plusieurs recommandations émergent ainsi en creux pour maximiser les chances des succès des projets franco-allemands :

- Clarifier l'intérêt commun dès le départ et impliquer les parties prenantes : avant de lancer un projet, les deux parties doivent prendre le temps de définir précisément leur intérêt commun, qu'il s'agisse d'un projet politique ou industriel. Dans ce dernier cas, il est crucial d'impliquer les acteurs industriels et économiques dès la phase de conception.

- Assurer une coordination bilatérale dès la conception et créer des instances efficaces pour ce faire : il convient d'éviter que chaque côté adopte sa propre solution sans coordination avec le partenaire, ce qui conduit à des asymétries institutionnelles et à des inefficacités. Pour les projets complexes impliquant de multiples acteurs, il est essentiel de mettre en place dès le départ des instances de coordination dotées de moyens suffisants.

- Investir suffisamment d'énergie dans la mise en œuvre : la signature d'un accord ou d'un traité n'est que le début. Il faut ensuite mobiliser des ressources humaines et financières suffisantes pour concrétiser les ambitions.

- Définir des indicateurs de succès et des mécanismes de suivi : pour pouvoir évaluer les progrès, il serait utile de définir des objectifs mesurables et des mécanismes de suivi.

D. Déficit de visibilité et de communication : comment sortir de la bulle franco-allemande ?

Six ans après sa signature, le traité d'Aix-la-Chapelle souffre d'un déficit évident de visibilité auprès du grand public.

Ce constat fait l'unanimité parmi les acteurs auditionnés. Philippe Voiry, ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, l'a exprimé sans détour : la visibilité du traité

est « faible, mais c'est celle du franco-allemand ». Brigitte Torloting, vice-présidente de la Région Grand Est chargée de la délégation Transfrontalier, Europe et relations internationales, a partagé ce diagnostic d'une visibilité du traité « trop faible pour ne pas dire inexistante », non sans rappeler que même le traité de l'Élysée, plus de six décennies après sa signature, demeurerait largement méconnu du grand public, ce qui démontre les limites d'une communication institutionnelle classique.

David Lindemann, secrétaire d'État et chef de la chancellerie d'État de la Sarre, a nuancé ce constat en soulignant que le traité d'Aix-la-Chapelle était mentionné dans des événements franco-allemand et faisait partie de l'enseignement scolaire et universitaire. Il a toutefois reconnu qu'« en pratique, dans la coopération européenne et transfrontalière, ces contenus sont rarement directement associés au traité d'Aix-la-Chapelle ».

Un consensus s'est dégagé lors des auditions : plutôt que de promouvoir le traité d'Aix-la-Chapelle en tant que tel, il conviendrait de mettre en avant ses réalisations concrètes.

Brigitte Torloting a insisté sur la nécessité d'utiliser des canaux de communication adaptés, notamment numériques, pour valoriser ces succès et donner envie aux jeunes de s'engager dans des projets franco-allemands. Philippe Voiry a abondé dans ce sens en affirmant que l'enjeu n'est pas tant d'accroître la visibilité du traité que de renforcer l'intérêt mutuel entre les deux sociétés française et allemande.

Cette approche pragmatique a également été défendue par Vincent Muller, secrétaire général du CCT, qui a suggéré d'expliquer systématiquement que les avancées concrètes bénéficiant aux jeunes – comme les billets de train transfrontaliers ou les projets de passes culture – résultaient directement de la mise en œuvre du traité. Frédéric Berner a quant à lui plaidé pour une communication structurée autour de données chiffrées simples et parlantes : nombre de projets financés, gains de temps sur les trajets ferroviaires, simplifications administratives obtenues, etc.

Plusieurs pistes ont été évoquées pour donner une plus grande visibilité au traité d'Aix-la-Chapelle et aux réalisations qu'il a permises.

Plusieurs intervenants ont identifié la Journée franco-allemande du 22 janvier comme une opportunité privilégiée pour promouvoir le traité. Frank Baasner a proposé de faire de cette date une vitrine des accomplissements du traité, en complément de la commémoration traditionnelle du couple fondateur Adenauer-de Gaulle. Vincent Muller a enrichi cette proposition en appelant à mobiliser les médias audiovisuels publics et la presse écrite, notamment les magazines, pour diffuser des contenus variés – émissions thématiques, jeux, fictions, reportages de terrain – autour de cette date pour toucher un public plus large que les seuls initiés de la coopération franco-allemande.

Le monde éducatif a également été identifié comme un vecteur essentiel, avec plusieurs propositions visant à ancrer la coopération franco-allemande dans le quotidien scolaire.

Sven Rösner a défendu l'idée de jumelages systématiques entre écoles françaises et allemandes, avec des programmes d'échange réguliers favorisant la découverte mutuelle et la compréhension interculturelle. Frédéric Berner a suggéré d'organiser une journée annuelle du traité dans les écoles frontalières, où l'impact du texte est le plus directement perceptible.

Recommandation n° 24 : Encourager l'organisation de la Journée franco-allemande du 22 janvier comme vitrine annuelle des accomplissements du traité d'Aix-la-Chapelle, notamment dans les écoles des territoires frontaliers, et mobiliser le monde éducatif à travers l'organisation de jumelages entre établissements scolaires français et allemands incluant des programmes d'échange réguliers.

Frank Baasner a suggéré de développer des unités pédagogiques spécifiques incluant des exemples concrets d'application du traité, ainsi que des outils pour les enseignants permettant de montrer que ce texte produit des effets tangibles. De manière plus générale, Eileen Keller a plaidé pour une intégration plus ambitieuse du franco-allemand dans les programmes scolaires, en s'appuyant notamment sur le manuel d'histoire franco-allemand, tout en soulignant que l'intérêt pour le pays voisin devrait être conçu comme un moteur d'apprentissage de la langue plutôt que comme sa conséquence.

La question des supports et des formats de communication a elle aussi fait l'objet de plusieurs contributions. La FAFA a présenté son arsenal d'outils : expositions pédagogiques sur les traités de l'Élysée et d'Aix-la-Chapelle, jeu bilingue interactif, webinaires et chaîne YouTube. Ces initiatives témoignent d'une volonté d'adapter les modes de communication aux pratiques contemporaines, même si leur portée demeure limitée sans soutien institutionnel national.

Eva Martha Eckkrammer, présidente de l'Université franco-allemande, a souligné l'importance stratégique de la présence sur les plateformes numériques fréquentées par les jeunes, citant l'exemple de Parcoursup en France où l'Université franco-allemande s'est positionnée pour toucher les lycéens en phase d'orientation. Dans le même ordre d'idées, Jochen Hake, président de la Vereinigung Deutsch-Französischer Gesellschaften für Europa (VDFG), a proposé la création d'une plateforme d'information destinée à la société civile, mettant en avant les avantages pratiques de l'apprentissage des langues, notamment en milieu professionnel, pour démontrer la valeur ajoutée de la maîtrise de la langue du partenaire.

La dimension territoriale de la communication a été soulignée par plusieurs intervenants. Luc Julien-Saint-Amand a mis en avant le rôle crucial des structures transfrontalières comme INFOBEST (*INFORMATION und BERATungsSTelle*, lieu d'information et de conseil) et EURES-T (*EUROpean Employment Services - Transfrontalier*) pour diffuser l'information sur les avancées, même modestes, rendues possibles par le traité. Benjamin Kurc a quant à lui mis en avant le rôle de multiplicateur que peuvent jouer les communes grâce à leur proximité avec les citoyens. Cette stratégie de capillarité territoriale vise à sortir de la « bulle

franco-allemande » et à toucher des publics qui n'ont pas de lien préexistant avec la coopération bilatérale.

Enfin, Patrick Brandmaier a proposé d'utiliser des événements de grande envergure comme vitrines de la coopération franco-allemande. Il a cité le salon VivaTech 2026 à Paris, où l'Allemagne sera invitée d'honneur, comme une opportunité de donner une visibilité forte aux réalisations communes et d'adresser un signal positif à l'opinion publique. Cette stratégie d'événementialisation pourrait permettre de créer des moments forts captant l'attention médiatique et du grand public.

Au-delà des questions de communication, plusieurs intervenants ont pointé un enjeu plus fondamental. Sven Rösner a cité une étude montrant que plus de la moitié des Français auraient une opinion plutôt négative de l'Allemagne, particulièrement concernant l'avenir, ce qui constitue un terreau peu favorable à la promotion du traité. Philippe Voiry a formulé un diagnostic plus profond : ce n'est pas à la visibilité du traité qu'il faut travailler, « c'est à l'intérêt réciproque de chacune de nos deux sociétés l'une pour l'autre ». Cette remarque souligne que le déficit de visibilité n'est que le symptôme d'un problème plus large : le déclin de l'intérêt pour le pays partenaire, sa langue et sa culture, particulièrement chez les jeunes générations.

Les auditions ont néanmoins révélé une remarquable convergence de vues sur les solutions à apporter : valoriser les réalisations concrètes plutôt que le texte du traité, mobiliser le monde éducatif et les outils numériques, ancrer la communication dans les territoires, créer des moments forts médiatiques. Ces propositions dessinent une stratégie cohérente pour sortir de la « bulle franco-allemande » et démontrer aux citoyens que la coopération bilatérale produit des bénéfices tangibles dans leur vie quotidienne. Il reste maintenant à les mettre en œuvre avec détermination.

*
* *

L'examen des mécanismes de gouvernance et du paysage institutionnel franco-allemand révèle certes des défis structurels importants – coordination perfectible, contraintes financières, déficit de visibilité, écart entre ambitions politiques et réalisations concrètes. Pourtant, loin de conduire à un constat d'échec, cette mission flash a mis en lumière un bouillonnement d'idées et d'initiatives qui témoignent de la vitalité de la coopération franco-allemande.

Les acteurs du franco-allemand – qu'ils soient représentants de la société civile, responsables politiques ou administratifs, acteurs culturels, éducatifs ou économiques – s'engagent, innovent et croient profondément à l'utilité de la coopération bilatérale. Dynamiques, inventifs, et porteurs de projets concrets, ces acteurs de terrain n'ont pas attendu pour expérimenter, adapter et proposer des solutions pragmatiques aux obstacles identifiés.

Les rapporteurs ont écouté attentivement ces voix multiples et entendent porter leurs idées au sein de l'Assemblée parlementaire franco-allemande. Les recommandations formulées constituent une feuille de route cohérente pour l'avenir. Si ces propositions sont mises en œuvre avec détermination, elles peuvent transformer substantiellement l'efficacité de la coopération franco-allemande.

Le traité d'Aix-la-Chapelle a ouvert une nouvelle page de la relation franco-allemande ; il appartient désormais aux responsables politiques de s'appuyer sur cette énergie citoyenne et ces propositions concrètes pour continuer de l'écrire ensemble, au service d'une coopération plus visible, plus efficace et plus proche des citoyens.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : En collaboration avec les Länder, continuer à promouvoir les cursus franco-allemands proposés par l'Université franco-allemande (UFA) et la création d'autres cursus transfrontaliers, tout en poursuivant la simplification et la débureaucratization de la reconnaissance mutuelle des diplômes, en particulier en médecine et en psychologie, et en facilitant l'accréditation des cursus franco-allemands.

Recommandation n° 2 : En collaboration avec les Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, mettre en œuvre rapidement et sans formalités administratives la formation professionnelle transfrontalière dans le cadre de l'accord de Lauterbourg du 21 juillet 2023 et pour l'année 2026/27, permettre aux étudiants en alternance dans les établissements d'enseignement supérieur allemands de suivre une formation transfrontalière.

Recommandation n° 3 : Charger une commission franco-allemande de mettre à jour le manuel d'histoire franco-allemand « Histoire/Geschichte » afin d'y intégrer les nouvelles connaissances scientifiques, d'aborder les évolutions actuelles et d'y inclure des outils pédagogiques innovants et des offres interactives.

Recommandation n° 4 : Renforcer davantage le Fonds citoyen franco-allemand en tant qu'instrument central de la promotion des échanges de la société civile entre les deux pays et étudier la création d'une fondation de droit public visant à garantir une base de financement fiable et durable.

Recommandation n° 5 : Améliorer l'accès des citoyennes et des citoyens aux initiatives franco-allemandes à l'intention de la société civile par une offre d'information renforcée et plus ciblée.

Recommandation n° 6 : Promouvoir et encourager des projets citoyens favorisant un échange culturel renforcé entre les deux pays, comme par exemple le format de la Fête de la musique.

Recommandation n° 7 : Poursuivre, en collaboration avec les Länder, la mise en œuvre de la stratégie commune de promotion de la langue du partenaire.

Recommandation n° 8 : Renforcer, en coopération avec les Länder, les offres d'accueil et d'éducation accessibles à tous pour l'apprentissage de la langue du partenaire, notamment par la promotion des échanges scolaires et la création de jardins d'enfants franco-allemands.

Recommandation n° 9 : Afin de renforcer l'espace public commun et de lutter contre la désinformation, poursuivre l'eupéanisation des structures médiatiques franco-allemandes, telles qu'ARTE, et étendre la coopération à un cadre multilatéral.

Recommandation n° 10 : Renforcer de manière plus ciblée les offres culturelles franco-allemandes existantes et intensifier la coopération entre les institutions culturelles franco-allemandes afin d'élargir la portée des réseaux existants et de mieux atteindre les groupes cibles extrascolaires. Une communication claire et ciblée sur ces offres est nécessaire à cet effet.

Recommandation n° 11 : Faire avancer rapidement les projets de création d'un mémorial au tunnel de Winterberg et la réalisation d'une étude sur les Allemands ayant perdu la vie lors du déminage en Alsace après la Seconde Guerre mondiale.

Recommandation n° 12 : Promouvoir ensemble l'achèvement du marché intérieur européen et soutenir conjointement, conformément à l'art. 20 al. 1 du traité d'Aix-la-Chapelle, l'élaboration d'un code des affaires européen, en prenant également compte les propositions de l'Assemblée parlementaire franco-allemande.

Recommandation n° 13 : Procéder rapidement à la restructuration convenue du Forum pour l'avenir franco-allemand, renforcer la coopération avec les institutions existantes, mettre l'accent sur des thèmes d'avenir et transversaux importants, augmenter son rayonnement externe et tenir également compte des propositions de l'Assemblée parlementaire franco-allemande pour la création d'un centre franco-allemand d'innovation numérique.

Recommandation n° 14 : Élaborer des impulsions communes pour la création d'une Union européenne de l'énergie, en mettant l'accent sur le développement transfrontalier des infrastructures énergétiques, la production et l'importation d'hydrogène vert ainsi que l'exploitation du potentiel des énergies renouvelables.

Recommandation n° 15 : Élaborer une stratégie pour l'utilisation commune du potentiel de la géothermie dans la région frontalière et clarifier conjointement les questions d'assurance associées ainsi que le règlement des sinistres, notamment dans le contexte transfrontalier.

Recommandation n° 16 : Faciliter davantage la mobilité transfrontalière régionale et longue distance par le développement de liaisons ferroviaires transfrontalières. L'accent doit être mis, d'une part, sur les liaisons identifiées par l'Union européenne comme liaisons manquantes (*missing links*) – notamment Colmar-Fribourg et Haguenau-Rastatt – ; d'autre part, il convient de développer les liaisons ferroviaires transfrontalières dans la région Saar-Lor-Lux (Sarre-Lorraine-Luxembourg) entre Sarrebruck et Metz, d'augmenter la fréquence des trains et d'améliorer l'intégration aux systèmes européens de réservation des billets et de transport ferroviaire à grande vitesse. Le train de nuit Paris-Berlin doit être maintenu conformément à l'accord adopté lors du Conseil des ministres franco-allemand du 31 mai 2021.

Recommandation n° 17 : En coopération avec les Länder, étudier la création d'un passe jeunesse franco-allemand permettant l'accès à des offres culturelles et de loisir ainsi qu'aux transports ferroviaires régionaux dans les zones frontalières.

Recommandation n° 18 : Intensifier davantage la coopération transfrontalière dans le domaine de la santé avec les Länder allemands, au-delà des soins d'urgence, afin de créer un corridor sanitaire transfrontalier.

Recommandation n° 19 : Afin de faciliter les échanges économiques transfrontaliers en réduisant les formalités administratives, améliorer l'information sur les réglementations existantes en matière de détachement de travailleurs et prévoir d'autres exceptions à l'attestation A1.

Recommandation n° 20 : Renforcer la priorisation et la mise en œuvre de thématiques concrètes et pertinentes pour la vie quotidienne au sein du Comité de coopération transfrontalière, en tant qu'organe central pour la levée des obstacles frontaliers.

Recommandation n° 21 : Prévoir, conformément à l'article 13, alinéa 2, du traité d'Aix-la-Chapelle, des dispositions juridiques et administratives adaptées, y compris des dérogations, pour surmonter les obstacles à la coopération transfrontalière, et mettre en œuvre de manière ambitieuse le règlement BRIDGEforEU.

Recommandation n° 22 : Analyser les effets des nouvelles réglementations sur les régions frontalières, comme proposé par le Comité de coopération transfrontalière.

Recommandation n° 23 : Renforcer les capacités administratives et linguistiques dans les territoires transfrontaliers, former aux spécificités juridiques et institutionnelles des deux pays et encourager la proposition des modules d'instruction civique transfrontalière dans l'enseignement secondaire pour favoriser la compréhension mutuelle des systèmes administratifs français et allemand.

Recommandation n° 24 : Encourager l'organisation de la Journée franco-allemande du 22 janvier comme vitrine annuelle des accomplissements du traité d'Aix-la-Chapelle, notamment dans les écoles des territoires frontaliers, et mobiliser le monde éducatif à travers l'organisation de jumelages entre établissements scolaires français et allemands incluant des programmes d'échange réguliers.

ANNEXE N° 2 : LISTE DES AUDITIONS ET DES PERSONNES AUDITIONNEES

– 5 septembre 2025 : Audition sur le thème « Jeunesse et société civile » :

- M. Tobias Bütow, secrétaire général de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) ;
- Prof. Eva Martha Eckkrammer, présidente de l'Université franco-allemande ;
- M. Benjamin Kurc, responsable du Fonds citoyen franco-allemand ;
- M. Jochen Hake, président de la Vereinigung Deutsch-Französischer Gesellschaften für Europa (VDFG, association des sociétés franco-allemandes pour l'Europe).

– 23 septembre 2025 : Audition sur le thème « Coopération transfrontalière » :

- M. Philippe Voiry, ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;
- Mme Catalina Cullas, ambassadrice chargée des relations avec les États membres de l'UE ainsi que la coopération transfrontalière et régionale au ministère fédéral des Affaires étrangères ;
- Mme Brigitte Torloting, vice-présidente de la Région Grand Est, chargée de la délégation « Transfrontalier, Europe et relations internationales » ;
- M. Florian Haßler, secrétaire d'État chargé de la coordination politique et des affaires européennes et internationales au ministère (chancellerie) d'État du Bade-Wurtemberg ;
- Mme Heike Raab, secrétaire d'État à la chancellerie d'État de la Rhénanie-Palatinat, plénipotentiaire auprès de l'État fédéral (Bund), chargée de l'Europe et des médias ;
- M. David Lindemann, secrétaire d'État, chef de la chancellerie d'État de la Sarre, plénipotentiaire chargé des affaires européennes ;
- M. Vincent Muller et Mme Cathrin Gräber, secrétaires généraux du Comité de coopération transfrontalière (CCT).

– 25 septembre 2025 : Audition sur le thème « Développement durable, économie et innovation » :

- M. Frank Baasner, co-secrétaire du Forum pour l'avenir franco-allemand ;
- M. Frédéric Berner, directeur général de la Chambre de Commerce et d'Industrie Française en Allemagne (Sarrebruck) ;
- M. Patrick Brandmaier, directeur général de la Chambre franco-allemande de Commerce et d'Industrie (Paris) ;
- M. Sven Rösner, directeur de Office franco-allemand pour la transition énergétique (OFATE) ;
- M. Luc Julien-Saint-Amand, président de la section Alsace des conseillers du commerce extérieur de la France.

– 10 octobre 2025 : Audition sur le thème « Culture et apprentissage de la langue » :

- Mme Katharina Hey, directrice du Goethe-Institut de Paris ;
- M. Florian Drücke, secrétaire général du Haut Conseil culturel franco-allemand ;
- MM. Louis Renaut et Michel Kreß, co-secrétaires généraux d'ARTE ;
- Mme Françoise Arnold, vice-présidente de la Fédération des acteurs franco-allemands (FAFA) pour l'Europe.

– 10 octobre 2025 : Audition d'experts et de membres de think tanks :

- M. Paul Maurice, secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri (Institut français des relations internationales) ;
- Mme Claire Demesmay, chercheuse associée au Centre Marc Bloch de Berlin, directrice de l'Institut français de Bonn ;
- Mme Eileen Keller, chargée de projet, responsable de l'axe de travail « Politique économique » à l'Institut Franco-Allemand (Deutsch-Französisches Institut, dfi) de Ludwigsburg ;
- M. Martin Koopmann, directeur de la Fondation Genshagen ;
- M. Tobias Koepf, chargé de projets à la Fondation Genshagen.