

Des débuts difficiles (1963-1974)

Source: CVCE. Pierre Gerbet.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/des_debuts_difficiles_1963_1974-fr-113b162d-6038-49b2-aed6-12c40eob3doc.html

Date de dernière mise à jour: 07/07/2016



Des débuts difficiles (1963-1974)

En octobre 1963, Konrad Adenauer, le grand artisan du traité d'amitié franco-allemand, doit se retirer à 85 ans de la scène politique allemande. Contre la volonté déclarée de ce dernier, [Ludwig Erhard](#), un des [opposants](#) acharnés du traité de l'Élysée, est élu le 16 octobre 1963 deuxième chancelier fédéral. Avec l'arrivée à la chancellerie d'Erhard, jusqu'alors [ministre de l'Économie](#) et «père du miracle économique», les relations franco-allemandes se [refroidissent](#). En effet, les visions politiques de Ludwig Erhard sont difficilement compatibles, voire inconciliables avec celles du général de Gaulle. À l'opposé du président français, le nouveau chancelier allemand est un [atlantiste](#) convaincu, profondément [américanophile](#), ainsi qu'un fervent adepte de [l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun](#) et partisan de la création d'une vaste zone de libre-échange en Europe et même à l'échelle du monde.

Malgré le rituel des [sommets franco-allemands](#) (7 rencontres au sommet entre le général de Gaulle et le chancelier Erhard entre 1963 et 1966), instaurés par le traité de l'Élysée et s'accompagnant de déclarations de bonnes intentions, les relations entre de la France et la République fédérale d'Allemagne (RFA) se [dégradent](#) considérablement.

Les désaccords se manifestent plus particulièrement au cours du [sommet de Bonn](#) des 3 et 4 juillet 1964. Erhard fait comprendre à son interlocuteur que le gouvernement allemand ne doit pas se trouver en position d'avoir à choisir entre Paris et Washington – ce qui revient à dire que la RFA tend clairement à privilégier les États-Unis.

Trois semaines plus tard, le 23 juillet 1964, le général de Gaulle réplique au cours d'une conférence de presse au cours de laquelle il établit un véritable catalogue énumérant les divergences qui opposent la RFA et la France. Le président français reproche notamment au gouvernement Erhard son alignement sur Washington et son rejet d'élaborer avec Paris une véritable politique européenne indépendante.

L'organisation de la défense de l'Europe occidentale et ses relations avec [l'OTAN](#) sont une autre source d'opposition permanente entre Bonn et Paris. De Gaulle s'inquiète d'un renforcement du poids de la [RFA](#) au sein de l'OTAN et craint qu'elle accède, par le biais du [projet américain de Force de frappe nucléaire multilatérale \(MLF\)](#)^[1], à l'arme atomique. À plusieurs reprises, le président français expose au chancelier la possibilité d'une protection française, mais pour Erhard, les seuls capables d'offrir une garantie de sécurité à son pays restent les États-Unis. Ceci a pour résultat l'éloignement du général de Gaulle de la coopération franco-allemande. À partir de 1965, un rapprochement s'amorce alors avec les pays de l'Est et avec l'URSS. En [mars 1966](#), la rupture avec l'OTAN est consommée: de Gaulle annonce officiellement l'intention de la France de se retirer de la structure militaire intégrée de l'Alliance et exige que toutes les bases relevant de l'OTAN sur le [territoire français](#) soient transférées vers l'étranger. Le [SHAPE](#) quitte Paris pour s'installer à Bruxelles.

À côté des questions de défense, les oppositions sont également assez nettes en matière de relance de l'unification politique européenne. En 1965, la crise larvée qui oppose la France à la RFA et les autres partenaires de la Communauté économique européenne (CEE) va se transformer en crise ouverte. À l'origine du conflit, résident, d'une part, les difficultés en matière de [financement de la Politique agricole commune \(PAC\)](#) et, d'autre part, le caractère supranational des Communautés soutenu par les partenaires de la France. La crise financière de la CEE et la crise de la PAC ébranlent la Communauté jusque dans ses fondements mêmes. En effet, la mise en œuvre de la PAC ne se fait pas sans difficultés. En 1963, [Sicco Mansholt](#), commissaire à l'agriculture, fait des propositions pour l'organisation du marché des céréales. Mais l'élaboration d'un Marché commun du blé oppose Paris et Bonn. La France réclame des prix qu'elle estime équilibrés mais pas trop élevés afin de pouvoir écouler ses produits en grande quantité en Allemagne occidentale. Bonn opte au contraire pour des

prix beaucoup plus élevés car la RFA tient à protéger les intérêts de ses agriculteurs dont les résultats sont moins performants. Ludwig Erhard résiste aux [pressions françaises](#). En 1964, plusieurs Conseils des ministres ne peuvent aboutir à un accord sur la fixation des prix du blé. En septembre 1964, le général de Gaulle emploie les grands moyens. Il menace en effet de ne plus participer à la CEE si une solution pour l'organisation du [marché des céréales](#) n'est pas rapidement trouvée. Dans son pays, Ludwig Erhard est attaqué de toutes parts. Même au sein de son propre parti, l'Union démocrate-chrétienne (CDU), il est soumis à des critiques dont celle de l'ancien chancelier Konrad Adenauer qui lui reproche de compromettre la construction européenne. Le 15 décembre 1964, le Conseil des ministres adopte finalement [des prix](#) légèrement plus élevés que ceux proposés par la Commission. En fait, les prix restent, malgré tout, relativement bas et [la France](#) obtient largement satisfaction.

La proposition sur le financement de la PAC, élaborée en 1965 par le président de la Commission, [Walter Hallstein](#), est le point de départ de la crise politique dite de la «[chaise vide](#)». La proposition de la Commission va dans le sens du développement des ressources propres des Communautés, indépendamment des États, et attribue des pouvoirs budgétaires supplémentaires au Parlement européen et un rôle accru à la Commission. D'autre part, le passage, au 1^{er} janvier 1966, à la troisième étape de la période transitoire prévue pour l'établissement du Marché commun doit s'accompagner de l'application du vote majoritaire au Conseil des ministres. La France ne peut accepter une telle évolution qu'elle considère comme un abandon inacceptable de souveraineté. Le général de Gaulle reproche par ailleurs à Walter Hallstein d'avoir préparé [sa proposition budgétaire](#) sans s'être préalablement concerté avec les gouvernements des États membres. La France craint enfin qu'une coalition d'États membres ne remette en cause, par le jeu de la décision majoritaire, la politique agricole commune qu'elle a, en effet, eu beaucoup de mal à faire accepter à ses partenaires. [L'attitude de la France](#), qui préside le Conseil jusqu'au [30 juin 1965](#), exacerbe de ce fait les désaccords latents entre les conceptions de la Commission Hallstein et celles du Conseil des ministres. En refusant toute solution de compromis, [Maurice Couve de Murville](#), ministre français des Affaires étrangères du second gouvernement Pompidou, provoque l'échec des négociations en vue du règlement financier de la politique agricole. Le 1^{er} juillet, le gouvernement français rappelle à Paris son représentant permanent à Bruxelles et fait connaître l'intention de la France [de ne plus siéger au Conseil des ministres](#) jusqu'à ce qu'elle obtienne gain de cause. C'est le début de la très grave crise de la «[chaise vide](#)». C'est en effet la première fois, depuis l'entrée en vigueur en 1958 du traité de Rome, que la CEE voit son [fonctionnement paralysé](#) par un État membre.

Pendant six mois, la France demeure absente de Bruxelles et [boycotte la CEE](#). Mais, consciente des risques d'un isolement prolongé et de ses conséquences sur l'économie nationale, elle finit par accepter de nouvelles négociations. Lors [des réunions à Luxembourg](#) les 17-18 janvier et les 28-29 janvier 1966, le Premier ministre luxembourgeois et président en exercice du Conseil, Pierre Werner, propose [une solution de compromis](#). Cette formule stipule que lorsqu'un pays estime que ses intérêts essentiels sont en jeu, les négociations doivent continuer jusqu'au moment où un compromis acceptable pour tous est trouvé. Mais si ce n'est pas le cas, la France exige le respect de l'unanimité (c'est à dire du veto de l'État minoritaire) tandis que les Cinq s'en tiennent à la lettre aux dispositions du traité en vigueur. Constatant le désaccord, les Six décident néanmoins la reprise des travaux des Communautés. «[Le compromis de Luxembourg](#)» modifie fondamentalement l'esprit du traité CEE en permettant un nouveau moyen de pression des États sur le Conseil, d'autant qu'il ne définit pas l'intérêt national essentiel laissé au seul jugement de l'État intéressé et ne prévoit pas de procédure d'arbitrage en cas de désaccord. En fait, cette attitude retardera pour longtemps l'extension du vote majoritaire.

Le 1^{er} décembre 1966, à l'issue de la crise gouvernementale en RFA suscitant la démission de Ludwig Erhard, [Kurt Georg Kiesinger](#) prend la tête d'un gouvernement de coalition entre chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates. Le nouveau chancelier et son vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères, [Willy Brandt](#), tiennent à améliorer [les rapports avec la France](#), craignant que le

rapprochement franco-soviétique ne se fasse aux dépens de la RFA. Entre 1966 et 1969, Kiesinger et de Gaulle se réunissent cinq fois [au sommet](#).

Quelques problèmes importants sont réglés au cours de cette époque, dont notamment [l'achèvement de l'Union douanière](#), qui se fait le 1^{er} juillet 1968, soit avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier initial.

Toutefois, malgré les bonnes intentions affichées, les incompréhensions réciproques et [les points de frictions](#) persistent. Ainsi, quand le gouvernement britannique présente en 1967 pour la deuxième fois [sa candidature à l'adhésion aux Communautés européennes](#), l'accueil le plus réservé vient une fois de plus de la France, en raison notamment des difficultés économiques du Royaume-Uni et de la *special relationship* avec les États-Unis en matière de politique étrangère, ce qui risque aux yeux du président français, d'entraver les projets franco-allemands pour une coopération politique. Le général de Gaulle craint que dans une Communauté élargie, la France ne risque pas seulement de rencontrer plus de difficultés à défendre ses intérêts économiques, mais également de perdre son leadership au profit d'une orientation plus atlantiste avec l'arrivée des nouveaux membres. Le 27 novembre 1967, avant même que des négociations d'adhésion avec les pays candidats aient pu commencer, le général de Gaulle s'oppose dans une [conférence de presse](#) une deuxième fois à l'entrée du Royaume-Uni aux Communautés européennes. Ce [second veto](#) du général de Gaulle à la candidature du Royaume-Uni au Marché commun met l'Allemagne dans une situation délicate. Alors que le chancelier Kiesinger y est [favorable](#) comme l'Italie et les pays du Benelux, le refus gaullien, oblige les partenaires de la France, qui ne sont pas prêts à accepter cette décision unilatérale, de trouver [des solutions alternatives](#) pour sortir de l'impasse et pour maintenir la perspective d'adhésion aux pays candidats. Mais toutes les propositions se heurtent à l'opposition du général de Gaulle qui va même jusqu'à menacer de quitter la CEE dans le cas d'une adhésion britannique, s'isolant ainsi de plus en plus de ses partenaires. La méfiance des Cinq envers la politique européenne de la France s'accroît, quand, en février 1969, le président français propose à l'ambassadeur britannique à Paris, Christopher Soames, de faire entrer le Royaume-Uni dans une grande zone de libre-échange européenne qui remplacerait les structures communautaires. Le Premier ministre britannique Harold Wilson non seulement rejette la proposition française, mais révèle la teneur de la proposition aux Cinq, ce qui contribue davantage à l'isolement de la France. Il faudra attendre le retrait de Charles de Gaulle trois mois plus tard du poste de président de la République française pour pouvoir relancer les négociations.

Lorsque le général de Gaulle quitte le pouvoir en avril 1969, le bilan des premières années qui se sont écoulées depuis la signature du traité d'amitié franco-allemand est mitigé. En effet, le traité de l'Élysée est bien loin d'avoir instauré une véritable coopération entre les deux pays. Les nombreuses rencontres ne débouchent le plus souvent seulement sur des déclarations d'intention, mais sur rien de concret. Reste à savoir si les successeurs arriveront à surmonter les désaccords profonds afin de relancer le rapprochement franco-allemand.

L'année 1969 marque une rupture dans la vie politique en Allemagne occidentale. Pour la première fois depuis la fondation de la RFA en 1949, les démocrates-chrétiens sont exclus du gouvernement. La coalition sociale-libérale, conduite par [Willy Brandt](#) à partir d'octobre, veut innover en politique étrangère et briser les tabous. Un certain rééquilibrage est ainsi entrepris, sans jamais remettre en question les alliances contractées. Les principaux artisans de la nouvelle politique allemande en faveur de la détente en Europe sont le chancelier allemand Willy Brandt et son premier conseiller diplomatique [Egon Bahr](#). Le 28 novembre 1969, la RFA signe avec l'URSS le traité de non-prolifération des armes nucléaires. C'est la politique de normalisation et d'ouverture à l'Est, [l'Ostpolitik](#), qui vise à restituer à la RFA, puissance économique, sa place sur la scène internationale en s'inscrivant dans le contexte général de la détente Est-Ouest. La clé de l'*Ostpolitik* se trouve dans les traités avec l'Est, les *Ostverträge*. Le premier de ces traités est signé par [la RFA et l'URSS à Moscou](#), le 12 août 1970. Il est la base de toute l'*Ostpolitik* en ce qu'il ouvre la voie à la normalisation

diplomatique et confirme le *statu quo* territorial. Il exclut tout recours à la force entre les deux États et prévoit le respect de l'intégrité territoriale et des frontières telles qu'elles existent. Il est rapidement suivi par divers accords commerciaux – la RFA est le premier client occidental de l'URSS – et les rencontres entre dirigeants des deux pays se font plus fréquentes. Le 3 septembre 1971, [un accord quadripartite interallié](#) – signé entre les États-Unis, la France, l'URSS et le Royaume-Uni – permet de régler notamment les conditions de circulation des Berlinoises de l'Ouest et des Alliés sur les voies de transit. Le 21 décembre 1972, la RFA et la RDA signent à Berlin-Est [le traité fondamental](#) qui consacre la reconnaissance mutuelle des deux États allemands et normalise leurs relations politiques et commerciales. Le *statu quo* diplomatique et l'intangibilité de la [frontière interallemande](#) sont reconnus en attendant la perspective d'une réunification. La RDA est alors également reconnue par les pays occidentaux. La RFA et la RDA deviennent simultanément membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) en septembre 1973. Cette nouvelle politique vis-à-vis de l'Est, officiellement bien accueillie en France, ne manque en réalité pas d'inquiéter Paris, car la politique du chancelier Brandt réveille [la vieille crainte française](#) d'une grande Allemagne regardant trop en direction des Soviétiques.

En France, Georges Pompidou élu à la présidence de la République en juin 1969, adopte une attitude plus souple et pragmatique que son prédécesseur: il ne s'oppose en effet plus par principe à l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Élu sur la base d'un programme pro-européen, il souhaite également sortir la vie communautaire de la semi-paralyse dans laquelle elle se trouve suite à certaines positions radicales adoptées par le général de Gaulle à l'encontre de certains dossiers européens.

En matière de politique européenne, Pompidou et Brandt sont tous les deux désireux de promouvoir [la construction européenne](#). Le président français a besoin de relancer les Communautés pour satisfaire sa majorité politique et surtout pour obtenir le règlement financier de la PAC. Son partenaire Willy Brandt, pour bien mener son *Ostpolitik*, souhaite entretenir de bonnes relations avec les Communautés européennes et rétablir la coopération avec la France. [Pompidou et Brandt](#) s'entendent sur un plan de relance: achèvement avec la politique agricole, élargissement avec l'ouverture des négociations avec les candidats, renforcement de l'Europe élargie. [La conférence des Six à La Haye](#) (1^{er}–2 décembre 1969) consacre cet accord. Le financement de la politique agricole par des ressources propres est établi en avril 1970. Les [négociations d'élargissement](#) commencent le 1^{er} juillet 1970 et elles progressent de façon décisive lors de la rencontre du président français avec le [Premier ministre britannique Edward Heath](#), très européen. Les deux hommes se mettent d'accord sur le maintien de l'identité des États nationaux et le vote unanime lorsque des intérêts nationaux importants sont en jeu. Pompidou s'appuie ainsi sur un accord franco-britannique pour résister aux aspirations plus ou moins fédéralistes de ses partenaires. En ce qui concerne l'approfondissement, Pompidou et Brandt sont d'accord pour la réalisation par étapes d'une [Union économique et monétaire \(UEM\)](#) pour 1980. Mais en ce qui concerne sa mise en place, Paris et Bonn [divergent](#) sur les modalités. La première a besoin de la [coopération monétaire](#) pour soutenir le franc et veut rester libre de la politique économique et sociale, tournée vers la croissance et le plein emploi, mais de tendance inflationniste, alors que la seconde, avec un mark fort, ne veut pas supporter les conséquences monétaires de la politique de facilité qu'un partenaire pourrait mener en toute indépendance. Divergence aussi sur le caractère supranational des institutions de l'UEM avec un centre de décision communautaire et une Banque centrale indépendante exigés par la RFA et refusés par la France au nom de la souveraineté. De plus, devant la crise provoquée en 1971 par l'afflux de dollars, l'Allemagne de l'ouest laisse flotter le mark et la France rétablit le contrôle des changes.

D'ailleurs, avec l'entrée du Royaume-Uni, le jeu devient plus complexe. La France et le Royaume-Uni sont, par exemple, tous les deux d'accord pour s'opposer à toute réforme institutionnelle de caractère supranational alors que l'Allemagne veut développer les institutions communautaires. Lorsque le [sommet de Paris](#) (19-21 octobre 1972) réunissant les Six et les nouveaux États membres admis pour le 1^{er} janvier 1973 (Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Norvège), décide de créer une

«[Union européenne](#)» pour 1980, le mot est choisi comme compromis entre le terme de «Fédération» suggéré par Brandt, et celui de «Confédération» préféré par Pompidou et Heath. D'ailleurs la nature de cette Union n'est pas précisée.

Les dissensions s'aggravent entre Paris et Bonn sur la PAC que les Allemands commencent à trouver trop dispendieuse comme sur la politique régionale demandée par Londres soutenue par Paris et surtout sur les rapports avec les États-Unis à propos de la [crise pétrolière de 1973](#). Tandis que la RFA s'aligne sur la position américaine, qui vise à réaliser une organisation des pays consommateurs du pétrole, le ministre français des Affaires étrangères [Michel Jobert](#) est le seul qui prend ses distances vis-à-vis des États-Unis, d'un côté pour ne pas compromettre ses relations avec les pays arabes, de l'autre côté pour défendre l'«Europe européenne» indépendante de Washington.

En début de 1974, l'impulsion donnée à la construction européenne par le [moteur franco-allemand](#) est donc plutôt médiocre et la coopération entre Paris et Bonn n'a pas permis des avancées spectaculaires.

[1] La Force multilatérale (MLF) est un projet, formulé à la fin de l'année 1960 par les États-Unis, qui prévoit de créer une force nucléaire stratégique intégrée au sein de l'OTAN. C'est un projet qui date du général Norstad et que Kennedy ressort dans le cadre de son «grand dessein atlantique». Il s'agit en effet de la réponse des Américains à leurs Alliés occidentaux pour rétablir leur confiance dans la couverture nucléaire américaine de l'Europe et de satisfaire leur volonté d'être davantage impliqués dans les décisions en matière de stratégie nucléaire. Mais la MLF ne voit jamais le jour.