

3. La pomme de discorde agricole

On ne construira par l'Europe sans les paysans.
Pierre Hallé

L'élaboration de la Politique agricole commune (PAC) et la mise en place du marché commun agricole, pendant du marché commun industriel, mobilisent les énergies des Six durant la première moitié des années 1960. Pour la France et l'Allemagne, la PAC pose des problèmes différents. Principal producteur et exportateur agricole de la CEE, la France est l'un des États membres qui a le plus à gagner de la formation d'un marché commun agricole instituant une préférence communautaire et garantissant la libre circulation des produits agricoles. L'agriculture occupe encore une place importante dans l'économie française: environ 20 % de la population active travaille dans le secteur agricole au début des années 1960, et la France est l'un des principaux producteurs de céréales de la CEE¹. L'agriculture française requiert cependant un important effort de modernisation. Le général de Gaulle l'a bien compris et il fait de l'intégration de l'agriculture «une condition *sine qua non* de la participation de la France à la CEE»². Par ailleurs, le président français ne peut accepter d'ouvrir le marché intérieur français aux produits industriels allemands sans que la République fédérale ne lui accorde la réciprocité dans le domaine agricole³. La réalisation de la PAC présente donc plusieurs avantages: elle doit alléger le fardeau financier que constitue la modernisation de l'agriculture française, résoudre les problèmes de surproduction chronique et des revenus agricoles qui amènent périodiquement la paysannerie à manifester dans la rue, parfois de manière violente, son influence politique, et enfin permettre de maintenir la parité économique avec la puissance industrielle allemande, condition indispensable pour assurer la prééminence française au sein du tandem Paris-Bonn. Pour toutes ces raisons, l'achèvement de la PAC devient une priorité de la politique européenne du général de Gaulle⁴.

Pour la République fédérale, dont la force économique repose essentiellement sur la production industrielle, la PAC pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. Elle menace, du fait de l'instauration d'une préférence communautaire et de taxes associées sur les importations, les liens commerciaux traditionnels de la RFA avec les pays tiers dont elle importe des produits agricoles bon marché. La PAC remet aussi en question le régime de protection de l'agriculture

¹ Alain PRATE, *La France en Europe*, Paris 1995, p. 68.

² DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, vol. I, p. 167.

³ Ibid. Voir aussi John T. S. KEELER, *De Gaulle et la politique agricole commune de l'Europe: logiques et héritages de l'intégration nationale*, dans: *De Gaulle en son siècle*, vol. V, p. 155–167, ici p. 157.

⁴ WARLOUZET, *Le choix de la CEE par la France*, p. 236–240.

ouest-allemande, déficitaire et peu compétitive, qui reste fortement subventionnée par le gouvernement fédéral. Bien que peu nombreux – à peine plus de 10 % de la population active –, mais bien organisés sur le plan politique grâce à leur puissante fédération agricole, le *Deutscher Bauernverband* (DBV), les agriculteurs allemands constituent en outre un électorat traditionnel pour les unions chrétiennes, que celles-ci doivent ménager. C'est donc en grande partie à contrecœur que Bonn accepte la PAC. Toute la difficulté consiste donc à concilier les intérêts divergents entre la France et l'Allemagne.

Or, le traité de Rome de 1957 ne fixait que les objectifs généraux de la PAC sans préciser les modalités concrètes ou les délais de sa mise en place, qui doit être réalisée au plus tard avant la fin de la période de transition, soit avant 1970⁵. Les premiers jalons de l'Europe verte étaient posés en juillet 1958 lors de la conférence de Stresa. Une nouvelle étape décisive était franchie le 14 janvier 1962, au terme de longues négociations, avec l'instauration d'une préférence communautaire, l'adoption d'un système commun de prix de soutien et du principe de solidarité financière grâce à la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Les premiers règlements agricoles ainsi qu'un règlement financier provisoire, valable jusqu'en 1965, étaient également adoptés, et les Six se mettaient d'accord sur un calendrier et fixaient des échéances précises concernant l'adoption des règlements encore en suspens et la mise en place, par étapes, de la PAC. Cet accord jetait les bases de l'organisation et du financement du marché commun agricole. Il restait toutefois à le rendre effectif en fixant l'organisation des marchés, produit par produit, des prix communs garantis et un règlement financier définitif valable jusqu'en 1970. Or, l'Allemagne se montre rétive à adopter les règlements requis, se heurtant ainsi à la volonté de la France et de la Commission européenne qui, ensemble – au moins jusqu'au printemps 1965 – bien que pour des raisons différentes, cherchent à parachever la PAC.

Ce chapitre étudie le rôle du couple franco-allemand dans les trois grandes négociations agricoles qui, entre 1963 et 1966, visent à achever la mise en place de la PAC en adoptant une série de règlements agricoles et en la dotant d'un règlement financier définitif. Si l'on connaît mieux les origines et les débuts de la PAC grâce aux travaux d'historiens tels Guido Thieme⁶, Piers Ludlow⁷,

⁵ La PAC a pour objectifs d'accroître la productivité, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

⁶ Guido THIEMEYER, *Vom »Pool vert« zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik 1950–1957*, Munich 1999.

⁷ N. Piers LUDLOW, *The Making of the CAP. Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy*, dans: *Contemporary European History* 14/3 (2005), p. 347–371.

Ann Christina Knudsen⁸, Gilbert Noël⁹ et Kiran Patel¹⁰, ces études ne portent que de façon partielle (ou datée¹¹) sur le rôle de Paris et de Bonn¹². Le prisme franco-allemand permet en outre d'affiner notre compréhension des ressorts bilatéraux des négociations historiques et constitutives des années 1960 dans le domaine de l'agriculture. Il s'agit notamment de comprendre comment et pourquoi le télescopage entre l'attitude dilatoire voire obstructive¹³ de la République fédérale et la volonté inflexible de la France de parachever la PAC amènent à plusieurs reprises la CEE au bord du gouffre.

3.1 Le couple de Gaulle-Erhard et les marathons agricoles de 1963 et 1964

Au moment où Ludwig Erhard arrive à la chancellerie en octobre 1963, la mise en œuvre de l'accord de janvier 1962 a pris beaucoup de retard. La complexité de l'entreprise explique en partie le délai, car la mise en place d'un marché commun agricole pose des problèmes politiques d'abord, puisque l'on touche à des intérêts nationaux différents; techniques ensuite compte tenu de l'hétérogénéité des politiques agricoles nationales; économiques et sociaux enfin, car il faut garantir le revenu des agriculteurs européens et le niveau général des prix. Par ailleurs, les négociations autour de la candidature de la Grande-Bretagne au Marché commun puis leur rupture ont retardé l'avancement des travaux communautaires, y compris dans le domaine agricole. Au cours de l'été 1963, le général de Gaulle et plusieurs de ses ministres ont clairement marqué leur détermination d'obtenir la réalisation des engagements agricoles pris par les Six avec l'aboutissement des négociations agricoles en cours d'ici la fin de l'année 1963¹⁴.

⁸ KNUDSEN, *Farmers on Welfare*; Id., *Creating the Common Agricultural Policy. Story of Cereals Prices*, dans: Loth (dir.), *Crises and Compromises*, p. 131–154.

⁹ Gilbert NOËL, *Du Pool vert à la Politique agricole commune: les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris 1998.

¹⁰ Kiran K. PATEL, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973*, Munich 2009; Id. (dir.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Baden-Baden 2009.

¹¹ Willis F. ROY, *France, Germany and the New Europe 1945–1967*, Stanford 1968.

¹² LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*; KNUDSEN, *Farmers on Welfare*; Gilbert NOËL, *France, Allemagne et «Europe verte»*, Berne 1995.

¹³ Cf. Kiran K. PATEL, *Veto Player Nr. 1? Germany and the Creation of the EEC's Common Agricultural Policy, 1957–1964*, dans: Michael GEHLER (dir.), *From Common Market to European Union Building. 50 Years of the Rome Treaties, 1957–2007*, Cologne 2009, p. 349–370.

¹⁴ DE GAULLE, *Discours et messages*, vol. IV, p. 129; ALPHAND, *L'étonnement d'être*, p. 405–406.

3.1.1 Premier test: les négociations agricoles de 1963

À son arrivée à la chancellerie, à la mi-octobre 1963, Ludwig Erhard se trouve tout de suite aux prises avec le problème agricole. Le nouveau chancelier est divisé à l'égard de la PAC. En tant qu'économiste, il est peu disposé à maintenir artificiellement des entreprises agricoles à la rentabilité douteuse et dont le soutien pèse sur le niveau des prix et sur le budget du *Bund*. De plus, les principes interventionnistes et protectionnistes qui sous-tendent la PAC dérogent aux normes de la doctrine libérale dont il est partisan. Mais, en tant que chancelier, il lui faut tenir compte de l'importance électorale que représente encore la population paysanne, traditionnellement acquise à la CDU/CSU et dont les revendications sont efficacement relayées par le DBV, unanimement acquis à un relèvement du revenu paysan et hostile à un alignement – autrement dit un abaissement – des prix agricoles allemands sur ceux des autres membres du Marché commun¹⁵.

La nouvelle équipe gouvernementale qui va devoir affronter des échéances agricoles communautaires trois mois à peine après son entrée en fonction dispose d'un atout dans la continuité du personnel dirigeant qui caractérise le premier cabinet Erhard. Outre Gerhard Schröder qui conserve les Affaires étrangères, Werner Schwarz reste à l'Agriculture tandis que le ministère de l'Économie échoit à Kurt Schmücker. Le ministre de l'Agriculture est traditionnellement proche des positions défendues par le DBV et est, par conséquent, défavorable à l'abandon des mesures protectionnistes dont bénéficie largement la paysannerie allemande¹⁶. Cette proximité est renforcée par les liens institutionnels qui lient le ministre au DBV puisqu'il en est membre du comité directeur¹⁷. Après le veto du général de Gaulle à la candidature britannique au Marché commun, Schwarz fait également partie de ceux qui s'opposent à ce que l'Allemagne se montre trop conciliante à l'égard de la France¹⁸. Cette continuité se retrouve aussi à l'échelon des hauts fonctionnaires, et notamment au niveau des deux secrétaires d'État qui représentent fréquemment leurs ministres à Bruxelles et appartiennent tous deux au Comité des secrétaires d'État pour les questions européennes: Rolf Lahr pour l'*Auswärtiges Amt* et Rudolf Hüttebräucker pour le ministère de l'Agriculture. Ce dernier, qui occupait des fonctions de direction dans une organisation

¹⁵ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1365, Note a/s de la situation intérieure en Allemagne, Paris, 17.09.1963. Voir aussi PATEL, *Europäisierung wider Willen*, p. 251–257.

¹⁶ Gisela HENDRICKS, *Germany and the CAP. National Interests and the European Community*, dans: *International Affairs* 65/1 (1988–1989), p. 75–87, ici p. 76; Paul ACKERMANN, *Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflussnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis*, Tübingen 1970, p. 77–78.

¹⁷ *Ibid.*, p. 77–79; Ernst FREISBERG, *Die grüne Hürde Europas: Deutsche Agrarpolitik und EWG*, Cologne 1965, p. 45–47.

¹⁸ AAPD, 1963 I, Dok. 113, p. 365–368.

paysanne avant d'être nommé à ce poste, est proche du milieu agricole sans pour autant y être aussi lié que son ministre de tutelle. L'agriculture allemande et le DBV disposent donc de puissants relais de leurs intérêts au sein de la nouvelle administration fédérale.

La veille de la déclaration gouvernementale de Erhard, les deux secrétaires d'État lancent à Bruxelles une attaque frontale contre la PAC qui, bien plus qu'une tactique dilatoire, est l'expression de la profonde insatisfaction et de l'inquiétude de Bonn à son égard¹⁹. Lahr et Hüttebräucker suggèrent notamment de reporter les échéances agricoles en arguant que la Communauté doit prendre le temps de tirer toutes les leçons des règlements agricoles et proposent diverses améliorations à apporter aux mécanismes de la PAC. À Paris, les propos des deux secrétaires d'État allemands soulèvent l'inquiétude des diplomates français, car ils montrent que la République fédérale entend

lier l'accord qu'[elle] pourra donner aux ordonnances et aux textes agricoles en préparation d'une part, à des dispositions aussi satisfaisantes que possible pour l'agriculture de ce pays, d'autre part, et surtout à une solution conforme aux intérêts allemands, des problèmes des relations commerciales avec les États tiers, au maintien desquelles on attache ici un intérêt essentiel²⁰.

Si les réformes proposées par les deux secrétaires d'État allemands rencontrent peu d'écho chez leurs partenaires, peu disposés à s'engager dans une réforme de la PAC à quelques mois d'échéances importantes, leur intervention renforce la détermination de Paris de faire aboutir les négociations agricoles selon le calendrier prévu, soit en décembre 1963. En prévision du Conseil des ministres de la CEE qui doit se tenir au mois de novembre, la cellule de coordination des positions ministérielles, le SGCI recommande, face à l'« attitude dilatoire » allemande, « de prendre une position très ferme pour réclamer l'adoption des règlements en cause avant le 31 décembre »²¹.

La Commission européenne démontre quant à elle sa résolution d'aller de l'avant en publiant, le 4 novembre, un plan prévoyant l'harmonisation du prix des céréales » *in einem Zuge* »²² avec la mise en place, à partir du 1^{er} juillet 1964, de prix communs à un niveau intermédiaire entre les prix français et les prix allemands, soit environ 425 DM/tonne. Le gouvernement français considère la proposition du commissaire à l'agriculture Sicco Mansholt d'un œil plutôt bienveillant, car elle constitue, selon lui, « un élément de consolidation et d'accélération pour la Communauté européenne » et offre, de plus, « une réponse à une difficulté majeure de la mise en place du marché com-

¹⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1196, Note a/s des règlements d'application du règlement financier pour la PAC, Paris, 4.11.1963; LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 223.

²⁰ AD/MAE, DE-CE, vol. 1110, Margerie à MAE a/s Erhard et CE, Bonn, 11.03.1963.

²¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1196, Note a/s des règlements d'application (voir note 18).

²² PAAA, B1, Bd. 210, Maßnahmen zur Herstellung eines gemeinsamen Getreidepreinsniveaus, Brüssel, 4.11.1963.

mun agricole²³. Mais les modalités de l'harmonisation du prix des céréales, telle que la prévoit la Commission, posent trois problèmes majeurs. Elle risque tout d'abord de provoquer en France une hausse du niveau général des prix consécutive à celle des prix agricoles. Or, cette hausse risque de remettre en question les objectifs de limite de l'inflation fixée par le plan de stabilisation adopté peu auparavant²⁴. Elle est, ensuite, susceptible d'entraîner un emploi immodéré de subventions compensatrices et de provoquer un déséquilibre du règlement financier de la Communauté²⁵. En dépit de ses répercussions potentielles, l'Élysée estime que le plan Mansholt a un double avantage: outre que cette «super-accelération» ne manquera pas de se répercuter sur d'autres activités de la Communauté et aboutirait à la création d'un marché unique avant la fin de la période de transition²⁶, il lui permettrait d'aborder «dans des conditions beaucoup plus favorables, les négociations qu'elle [la Communauté] doit mener avec les pays tiers, notamment dans le cadre du GATT»²⁷.

L'accueil des propositions Mansholt est, par contre, beaucoup plus critique à Bonn. Malgré les mesures compensatoires en faveur des pays que l'harmonisation du prix des céréales pénaliserait²⁸, l'Auswärtiges Amt constate que ce plan vise surtout à accélérer la réalisation du marché commun agricole sans garantir d'avancée parallèle dans d'autres domaines²⁹. Il s'agit là d'un credo familial aux Allemands, qui se retrouvait notamment dans le plan de synchronisation présenté par Schröder en avril 1963, lequel établissait un lien formel entre les décisions à prendre concernant la PAC et d'autres questions comme la conférence de Genève. À cet égard, le plan de synchronisation n'était pas une simple «tactique dilatoire qui pourrait porter un plus vilain nom»³⁰, mais visait à mieux équilibrer les concessions et à se prémunir contre le danger de voir la France faire échec aux négociations du GATT dès lors qu'elle aurait obtenu satisfaction sur la PAC. Le consentement allemand à un prix commun des céréales étant, de l'avis de Jansen, »der letzte Trumpf, den wir in der EWG noch ausspielen könnten, wir sollten uns unsere Zustimmung gegen Zusicherung in anderen Bereichen der Integration abkaufen

²³ AD/MAE, DE, s/s DP-OW, vol. 2, Note sur la proposition Mansholt relative au rapprochement du prix des céréales, Paris, 15.11.1963.

²⁴ Voir à ce sujet les déclarations du général de Gaulle dans: PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 249. Sur le plan de stabilisation, voir Alain PRATE, Les batailles économiques du général de Gaulle, Paris 1978, p. 139-157.

²⁵ AD/MAE DE-CE, vol. 1150, Note a/s Politique agricole commune, Paris, 12.11.1963, Note sur la proposition Mansholt, Note a/s Politique agricole commune, 24.11.1963.

²⁶ La réalisation accélérée du marché commun agricole est dans l'intérêt des agriculteurs français puisqu'il leur permettrait d'écouler leur production au sein de la Communauté sans obstacles aux frontières.

²⁷ AN, 5AG1/54, Note sur le développement de la Politique agricole commune.

²⁸ Il s'agit en premier lieu de l'Allemagne, mais aussi de l'Italie et du Luxembourg dont le niveau des prix et, par conséquent, le revenu agricole seraient nivelés par le bas.

²⁹ PAAA, B21, Bd. 530, Aufzeichnung, Bonn, 5.11.1963.

³⁰ DDE, 1963 I, Doc. 2, p. 3.

lassen»³¹. Ces assurances devraient être suffisamment significatives pour compenser les importantes difficultés qu'un abaissement du prix allemand des céréales entraînerait. Autrement dit, Bonn n'accepterait le plan Mansholt qu'en échange d'un véritable gain politique, par exemple sous la forme d'une relance des discussions sur l'union politique européenne³².

Sous la pression du DBV, soucieux de préserver le revenu des agriculteurs allemands, les autorités fédérales ont jusqu'alors rejeté tout alignement du prix allemand des céréales sur celui de la moyenne communautaire³³. En effet, le prix des céréales en Allemagne est parmi les plus élevés de ceux qui sont pratiqués dans la Communauté et se situe plus de 30 % au-dessus du prix français, l'un des plus bas³⁴. Une harmonisation du prix des céréales se fondant, comme le propose la Commission, sur un prix situé à mi-chemin entre ces deux extrêmes reviendrait donc à une diminution de 11 % à 15 % du prix allemand et à une augmentation de l'ordre de 9 % du prix français³⁵. Tenu de ménager l'électorat paysan, le chancelier Erhard assure donc dans sa déclaration gouvernementale qu'il sera »ein fairer Sachwalter der Interessen der deutschen Landwirtschaft«³⁶, autrement dit qu'il défendra à Bruxelles le niveau du prix allemand des céréales. Par divers canaux diplomatiques, Erhard, qui doit se rendre à Paris à la fin du mois de novembre, laisse toutefois entendre au partenaire français qu'il n'est pas hostile à un compromis³⁷. Comme le laisse entendre Lahr à Wormser, »tout dépend[ra] de l'entretien de Gaulle-Erhard. Si la confiance qui existait entre le général de Gaulle et M. Adenauer peut être créée entre le chancelier et le chef de l'État, tous les espoirs sont permis«³⁸. Pour Wormser, il s'agit donc, afin de faciliter le déroulement des travaux à Bruxelles en matière agricole, »d'inspirer confiance au nouveau chancelier fédéral quant à notre volonté de faire aboutir la négociation tarifaire, dès l'instant où une solution équitable fondée sur une réciprocité réelle des sacrifices consentis de part et d'autre aura été dégagée, dans le domaine industriel et dans le domaine agricole«³⁹. La stratégie française consiste donc à ne pas donner aux

³¹ PAAA, B130, Bd. 2102, Vermerk betr. Vorschläge der Kommission zur Getreidepreisannäherung, Bonn, 4.11.1963.

³² PAAA, B130, Bd. 2102, Aufzeichnung betr. Vorschläge der EWG-Kommission zur Angleichung der Getreidepreise, Bonn, 7.11.1963; PAAA, B20, Bd. 889, Aufzeichnung betr. St.S.-Besprechung am 21.11.1963, Bonn, 18.11.1963.

³³ Cf. KNUDSEN, *Creating the Common Agricultural Policy*, p. 131-143.

³⁴ HENDRICKS, *Germany and the CAP*, p. 78.

³⁵ PAAA, B130, Bd. 2102, Aufzeichnung betr. Vorschläge der EWG-Kommission zur Angleichung der Getreidepreise, Bonn, 7.11.1963.

³⁶ HOHMANN, SCHRÖDER, *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, p. 844.

³⁷ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 2, Note, 23.11.1963; vol. 3, Note a/s des entretiens franco-allemands à Bruxelles le 12.11.1963, Paris, 13.11.1963.

³⁸ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s des entretiens franco-allemands à Bruxelles le 12.11.1963, Paris, 13.11.1963.

³⁹ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 50, Note a/s du gouvernement français et PAC, 18.11.1963.

Allemands de prétexte pour retarder l'adoption des règlements agricoles en décembre ou faire obstacle à la mise en œuvre de la PAC. Elle vise aussi à recréer un climat de confiance entre les deux capitales⁴⁰.

Les 21 et 22 novembre 1963, de Gaulle et Erhard abordent les problèmes agricoles lors de leurs entretiens. Les membres du gouvernement français font œuvre d'explication quant à l'attitude de la France vis-à-vis de la PAC. Pressé par de Gaulle de prendre position, le chancelier assure que la délégation allemande ne pratiquera pas, à cet égard, «une tactique de retardement»⁴¹. Quant aux propositions Mansholt relatives au prix des céréales, le président français estime qu'elle peut servir de base de discussion, tandis que Erhard fait valoir les nombreuses difficultés qu'elle pose⁴². Alors que le chancelier est interrogé au sujet du lien entre les décisions portant sur les règlements agricoles et financiers et l'élaboration d'une position commune des Six à l'égard de la négociation tarifaire de Genève, ses explications, plutôt nébuleuses⁴³, inquiètent les diplomates français, qui se demandent si elles ne dissimulent pas «le désir allemand de faire dépendre l'adoption ou la mise en application des règlements nouveaux des progrès accomplis par la négociation tarifaire ou, au contraire, [...] que dès l'instant où les Six auront défini leur attitude à l'égard de cette négociation, la République fédérale donnera, sans arrière-pensée, son accord aux documents techniques en cours d'élaboration à Bruxelles»⁴⁴. Quoi qu'il en soit, ces premiers entretiens au sommet se concluent sur une note positive, comme le montre le communiqué publié à son issue et les échos qui en parviennent à Bruxelles⁴⁵. L'apparente concordance de vue entre Erhard et de Gaulle sur les questions agricoles y concourt largement.

Croyant avoir obtenu l'engagement du chancelier que les trois règlements en suspens (riz, viande bovine et produits laitiers) seraient adoptés avant le 31 décembre, Paris est fort surpris lorsque, le 9 décembre, la délégation allemande fait obstacle à la conclusion d'un accord sur le règlement portant sur le riz. En toute urgence, l'ambassadeur français est dépêché auprès du chancelier et de Lahr pour leur faire part de l'étonnement et de l'inquiétude de Paris⁴⁶. Margerie ne mâche pas ses mots et indique que son gouvernement fera obstacle aux négociations Kennedy aussi longtemps que l'Allemagne refusera de remplir ses obligations dans le domaine agricole⁴⁷. Erhard se défend assez fai-

⁴⁰ AD/MAE, DE-CE, vol. 1150, Note a/s négociabilité des politiques agricoles, 15.10.1963.

⁴¹ AN, 5AG1/161, Entretien élargi de Gaulle-Erhard le 21.11.1963, Paris, 30.11.1963.

⁴² AN, 5AG1/161, Tête-à-tête de Gaulle-Erhard, 21.11.1963.

⁴³ AN, 5AG1/161, Entretien élargi De Gaulle-Erhard le 22.11.1963, Paris, 3.12.1963.

⁴⁴ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1635, Lucet à ambassades a/s visite de Erhard à Paris, Paris, 23.11.1963.

⁴⁵ AN, 5AG1/161, Communiqué franco-allemand, 22.11.1963; BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1119, Aufzeichnung betr. Gespräche am 28. November in Paris, Brüssel, 30.11.1963.

⁴⁶ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 2, Wormser à Margerie, Paris, 10.12.1963.

⁴⁷ AAPD, 1963 III, Dok. 463, p. 1611-1614. Voir aussi le compte rendu d'Osterheld, dans: OSTERHELD, Außenpolitik unter Bundeskanzler Erhard, p. 42.

blement, car il vient peu auparavant de promettre à Edmund Rehwinkel, le leader du DBV, qu'il n'accepterait aucune mesure entraînant une baisse du revenu agricole, en échange de l'abandon par le syndicat paysan de ses projets de manifestations⁴⁸.

Deux facteurs expliquent ce revirement de Erhard. En premier lieu, le chancelier est confronté à un dilemme politique: il a conscience qu'une harmonisation des prix des céréales pratiqués par les Six est nécessaire du point de vue politique et économique, mais il ne peut ignorer les organisations professionnelles, soutenues par les «agrariens» de son parti, qui militent contre l'abaissement des prix agricoles allemands. Comme la CDU/CSU se trouve en délicate posture pour les élections législatives de 1965 et dépend encore fortement de l'électorat agricole, il ne peut s'aliéner des électeurs pouvant faire pencher la balance en faveur des Unions chrétiennes. Pour éviter de trancher ce nœud gordien, le gouvernement fédéral cherche donc à repousser les décisions difficiles à plus tard, d'où son attitude dilatoire. En second lieu, plusieurs tendances divisent le cabinet Erhard, limitant sa capacité d'action et de décision. Cela concerne par exemple les liens étroits que certains ministres et hauts fonctionnaires entretiennent avec les organisations professionnelles: le DBV pour l'agriculture et le Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) pour l'économie, mais aussi la faiblesse politique du chancelier qui peine à trancher entre les intérêts divergents de ses ministres. Les dissensions sur la tactique à suivre vis-à-vis de Paris qui existent par ailleurs au sein de l'Auswärtiges Amt entre Schröder, partisan de la ligne dure, et Lahr, tenant de la négociation, ne sont pas non plus de nature à faciliter l'émergence d'une position consensuelle et l'envoi d'instructions précises à la délégation allemande à Bruxelles. Le député CDU Kurt Birrenbach remarque d'ailleurs que ces problèmes internes sont trop souvent perçus par les partenaires européens comme une position de blocage alors qu'ils ne sont que l'expression d'une »Unzulänglichkeit der deutschen agrarpolitischen Willensbildung«⁴⁹.

L'avertissement délivré par Margerie début décembre n'est pas pris avec le sérieux que Paris entendait lui conférer⁵⁰. Tard dans la soirée du 13 décembre, Couve de Murville convoque donc l'ambassadeur allemand pour lui indiquer fermement »dass eine Verzögerung bzw. ein Scheitern der derzeitigen Brüsseler Verhandlungen die ernstesten Konsequenzen für den Gemeinsamen Markt haben werden«⁵¹. Si le ministre français ne menace pas explicitement d'entraver la poursuite de l'intégration communautaire, voire pour la France de se retirer de la CEE, ses propos le laissent entendre implicitement.

L'une et l'autre de ces hypothèses ainsi que les modalités de leur applica-

⁴⁸ KNUDSEN, *Creating the Common Agricultural Policy*, p. 146.

⁴⁹ ACDP, NL Krone, I-028-009/3, Birrenbach an Dufhues, Düsseldorf, 13.12.1963.

⁵⁰ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 2, Note pour le ministre, 12.12.1963; AP-RdM, »Tous mes adieux sont faits«, enveloppe n° 5, 15.12.1963.

⁵¹ AAPD, 1963 III, Dok. 469, p. 1628-1629.

tion sont sérieusement étudiées par la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay. Selon Wormser, les conséquences que la France devrait tirer d'un manquement de l'Allemagne à ses engagements devraient être modérées sur le plan économique, car la CEE offre les meilleurs débouchés à la production agricole française. Il en va autrement sur le plan politique, car

il s'agit de savoir s'il est bon – et par conséquent possible – que la France persiste à se considérer comme liée par un traité fort contraignant – le traité de Rome – alors que son principal partenaire fait bon marché de ses engagements. Est-il possible de mener une politique en compagnie d'un gouvernement allemand qui, pour une raison ou une autre, se déclare dans l'impossibilité d'honorer une promesse librement faite et solennellement renouvelée peu de temps avant l'échéance par la bouche de son chancelier⁵²?

En cas de manquement allemand, il suggère que le gouvernement français prenne par exemple ses distances vis-à-vis de Bruxelles. Quant à la forme qu'un tel geste pourrait revêtir, Wormser envisage plusieurs formules. Certaines sont très claires: absence de la France à Bruxelles et rappel des fonctionnaires – Wormser apparaît ici comme l'un des pères spirituels de la politique de la chaise vide –, refus de verser les cotisations budgétaires, dénonciation des engagements pris. D'autres sont plus équivoques: blocage systématique de toute nouvelle décision, en particulier celle qui concerne la négociation tarifaire du GATT, déclaration annulant le passage à la seconde étape compte tenu du non-respect des conditions. *In fine*, Wormser est favorable à l'usage des formules équivoques, car la France peut rompre quand et comme elle l'entend, mais »rien n'oblige à le faire sur le champ et tout conduit à le faire subtilement«. Le diplomate français prône une approche moins radicale que celle du président français, pour lequel le Marché commun est tout simplement appelé à disparaître⁵³.

Cette note de Wormser est en tout cas représentative de l'exaspération croissante du gouvernement français à l'égard du partenaire d'outre-Rhin, qui multiplie les gestes contradictoires. Elle reflète aussi une inquiétude grandissante quant à l'issue des négociations de Bruxelles. Une dernière tentative de conciliation entre les positions française et allemande est tentée lors d'une réunion Wormser-Lahr le 13 décembre⁵⁴. Le Français applique alors encore la stratégie visant à donner aux Allemands certaines assurances sur la négociation tarifaire de Genève en contrepartie de l'engagement allemand à faire aboutir les négociations agricoles à Bruxelles d'ici la fin de l'année.

Devant l'échec de plus en plus patent de cette stratégie, qui n'est cependant pas complètement abandonnée, Paris engage le bras de fer. Le 18 décembre,

⁵² AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 50, Note a/s négociations de Bruxelles, Bruxelles, 18.12.1963.

⁵³ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 251.

⁵⁴ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s conversations avec Lahr au sujet du GATT, 26.12.1963; DE-CE, vol. 1150, Note, 13.12.1963.

le président français encourage Peyrefitte à laisser le doute sur l'éventualité d'une réunion d'un Conseil des ministres avant les fêtes de fin d'année, à moins «qu'un évènement impose d'en faire un, en particulier l'impossibilité d'aboutir à Bruxelles»⁵⁵. Le lendemain, Wormser rencontre Hallstein »qui a été choisi comme truchement pour faire connaître aux délégations et en particulier à la délégation allemande que si le programme de travail n'est pas exécuté dans les délais nouveaux la France se distanciera du Marché commun»⁵⁶. L'Auswärtiges Amt enregistre plusieurs rumeurs, sinon directement instiguées du moins cautionnées par l'Élysée, selon lesquelles la France disposerait d'une politique de rechange dans le cadre d'un échec des négociations⁵⁷. Le 21 décembre, alors que les négociations agricoles ont déjà débuté à Bruxelles, a lieu une double démarche: Margerie s'entretient avec le chancelier tandis que son homologue allemand est reçu par le général de Gaulle. Margerie emploie, de son propre aveu, un »langage assez rude»⁵⁸ et enjoint la République fédérale de prendre ses responsabilités. À Paris, le président français est à peine plus aimable et indique très fermement que la France n'hésitera pas à tirer les conséquences d'un échec des discussions agricoles⁵⁹. Il attend donc que l'Allemagne respecte les engagements qu'elle a pris, autrement, ajoute-t-il menaçant, »la prolongation de la situation actuelle serait de nature à altérer les bons rapports que nous avons établis»⁶⁰.

Le Conseil des ministres de l'agriculture s'ouvre à Bruxelles le 19 décembre 1963 dans une tension palpable⁶¹. Pisani, qui préside la délégation française, adopte, sur instruction, une attitude intransigente⁶². De Gaulle table sur le fait que le chancelier »Erhard ne veut peut-être pas commencer sa carrière de chancelier comme celui qui aura cassé à la fois le Marché commun et le traité franco-allemand»⁶³. Il a raison, car, pour éviter que le président français ne mette ses menaces à exécution, mais aussi parce qu'il y va de la crédibilité politique de l'Allemagne, Erhard ne voit d'autre issue que de faire les concessions nécessaires pour que les négociations aboutissent. Le 23 décembre, les Six s'accordent sur un compromis portant sur l'adoption des trois règlements riz, viande bovine et produits laitiers, ainsi que sur les règlements d'application du règlement financier. Grâce à l'adjonction de ces trois règlements agricoles,

⁵⁵ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 255.

⁵⁶ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s négociations de Bruxelles, 28.12.1963.

⁵⁷ PAAA, B150, Bd. 19, Klaiber an das AA, Paris, 20.12.1963. La solution de rechange imaginée par le général de Gaulle est de maintenir l'acquis communautaire sous la forme de traités de commerce bilatéraux et multilatéraux. Voir PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 246 et 255.

⁵⁸ AP-RdM, »Tous mes adieux sont faits», enveloppe n° 5, 21.12.1963.

⁵⁹ DDF, 1963 II, Doc. 253, p. 652-655; AAPD, 1963 III, Dok. 484, p. 1667-1668.

⁶⁰ Rajouts manuscrits, AN, 5AG1/161, Compte rendu de l'audience accordée par le général de Gaulle à Manfred Klaiber, 21.12.1963.

⁶¹ ALPHAND, L'étonnement d'être, p. 418.

⁶² Edgard PISANI, Persiste et signe, Paris 1991, p. 204.

⁶³ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 253.

près de 90 % de la production agricole de la Communauté sont désormais régis par la PAC. Mais cet accord, salué par le journaliste Raymond Aron comme »une victoire de l'idée européenne«⁶⁴, n'a pu être réalisé que parce que les Six ont renvoyé au 1^{er} trimestre 1964 l'épineuse question du prix des céréales.

Avec ses revirements incessants, Erhard a néanmoins perdu l'essentiel de sa crédibilité politique, notamment auprès du général de Gaulle. L'attitude allemande est aussi la cause d'une exaspération grandissante devant »la persistante mauvaise volonté des Allemands« et leur »méfiance insurmontable à l'égard des intentions françaises concernant la négociation Kennedy«⁶⁵. Face à un partenaire allemand qui regimbe, l'alliance de raison avec la Commission, dont la France partage la volonté de parachever la PAC, apparaît plus que jamais nécessaire. L'Élysée est malgré tout satisfait de l'accord qui permet de »disposer des instruments d'une politique agricole commune en créant progressivement un véritable »marché de type national«, doté d'un système de protection uniforme à l'égard des pays tiers«⁶⁶ et d'instaurer une réelle solidarité financière. À Bonn, l'accord est, pour les uns »[ein] gute[r] Kompromiss«⁶⁷, »ein wesentlicher Fortschritt«⁶⁸, et, pour d'autres, »ein ausgewogenes Ergebnis, zu dem jeder Partner seine Beiträge geleistet hat«⁶⁹. Mais, pour le gouvernement fédéral, le principal avantage du compromis obtenu le 23 décembre est, avant tout, de reporter à plus tard une décision sur le prix des céréales. Français et Allemands peuvent donc s'estimer satisfaits de l'accord obtenu tout en s'en attribuant une part du mérite. Compte tenu de la volonté du gouvernement français à obtenir une application des règlements en cours, de nouvelles tensions franco-allemandes sur le sujet agricole semblent toutefois inévitables.

3.1.2 Paris, Bonn et la »nuit du blé«

La définition d'un prix commun des céréales revêt une importance toute particulière pour la PAC. Le prix des céréales, produit agricole de base pour l'alimentation humaine et animale, a une incidence directe sur le niveau des prix de nombreux autres produits de consommation qui ont vocation à être régis par la PAC. L'organisation du marché des céréales représente donc une

⁶⁴ Raymond ARON, Les articles de politique internationale dans »Le Figaro« de 1947 à 1977, vol. II: La coexistence (mai 1955–février 1965), Paris 1993, p. 1300.

⁶⁵ COUVE DE MURVILLE, Une politique étrangère, p. 323–324.

⁶⁶ AN, 5AG1/54, Note sur le développement de la Politique agricole commune.

⁶⁷ BAK, NL Carstens, N1337, Bd. 622, Aufzeichnung betr. politische Bewertung der agrarpolitischen und handelspolitischen Beschlüsse des EWG-Ministerrates, Bonn, 23.12.1963.

⁶⁸ PAAA, B150, Bd. 22, Aufzeichnung betr. Paris-Besuch des Herrn Bundeskanzlers am 14./15.02.1964, Bonn, 11.02.1964.

⁶⁹ PAAA, B2, Bd. 128, Stichworte zur Bewertung des Brüsseler Verhandlungsergebnisses, Bonn, 4.01.1964.

étape décisive dans la mise en place de la PAC. Sans un prix commun des céréales, la PAC reste incomplète. »Ohne ihn ist sie ein Torso«, remarque le député CDU Birrenbach⁷⁰. L'harmonisation des prix nationaux des céréales pose un problème spécifiquement franco-allemand, car elle implique de décider »si les prix français devront être augmentés pour rejoindre le niveau des prix allemands, si ce seront, à l'inverse, les prix allemands qui devront être ajustés pour rejoindre les prix français, ou si les prix des deux pays se rejoindront à un niveau intermédiaire«⁷¹. Chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients pour les deux capitales. Mansholt avait, lui, dans ses propositions de novembre 1963 opté pour un ajustement des prix à un niveau intermédiaire de celui des prix allemands et français.

Durant les premier mois de l'année 1964, le gouvernement fédéral poursuit la stratégie dilatoire définie à l'automne de l'année précédente par le Comité des secrétaires d'État pour les questions européennes. Celle-ci consiste à accepter un rapprochement du prix des céréales en une seule étape, comme proposé par Mansholt, à la condition que l'échéance en soit reportée⁷². Un report de la décision sur un prix commun des céréales à une date ultérieure, soit en 1966–1967⁷³, risque certes de rendre plus difficile l'obtention de compensations pour les agriculteurs allemands, car la décision sera alors prise à la majorité qualifiée, autrement dit »en théorie contre la voie de la République fédérale d'Allemagne«⁷⁴, mais il a l'avantage de dédouaner le gouvernement fédéral vis-à-vis de la paysannerie allemande, car il pourra arguer qu'il a fait son possible pour défendre les intérêts de l'agriculture allemande, mais a été forcé de s'incliner devant la majorité. Bien qu'économiquement moins attractive puisqu'un prix des céréales adopté à la majorité qualifiée serait vraisemblablement inférieur à celui qui serait demandé par le gouvernement fédéral, cette stratégie, que le proche collaborateur du chancelier, Ludger Westrick, confirme à Margerie en février 1964⁷⁵, permettrait à l'administration Erhard de passer le cap des élections de 1965 en conservant le vote paysan, en d'autres termes »de s'en tirer plus favorablement quant au problème de politique intérieure qui était posé«⁷⁶. Cette stratégie dilatoire va bien évidemment à l'encontre des projets de la Commission, et son président, Walter Hallstein,

⁷⁰ ACDP, NL Birrenbach, I-433-K015, Birrenbach an Schröder, Düsseldorf, 18.08.1964.

⁷¹ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Entretien franco-allemand du 3.05.1963.

⁷² PAAA, B20, Bd, 889, Ergebnisniederschrift über die St.S.-Besprechungen über EWG-Fragen am 21.11.1963, Bonn, 27.11.1963; PAAA, B21, Bd. 531, Vermerk betr. EWG-Getreidepreis.

⁷³ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1636, Margerie à MAE, Bonn, 11.02.1964.

⁷⁴ BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1170, Hallstein an Erhard, Brüssel, 30.01.1964.

⁷⁵ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1636, Margerie à MAE, Bonn, 11.02.1964.

⁷⁶ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Note a/s entretien avec Lahr, Luxembourg, 29.01.1966.

prend la plume à deux reprises en début d'année pour presser Erhard de donner son accord à la fixation rapide d'un prix commun des céréales⁷⁷.

Un report de l'application du plan Mansholt n'est pas non plus dénué d'attraits pour Paris. Le niveau du prix des céréales proposé par Mansholt apparaît problématique. Trop élevé, il risque de créer en France des tendances inflationnistes de nature à compromettre le plan de stabilisation et de favoriser «une hausse généralisée des prix agricoles dans la CEE préjudiciable à la fois à l'équilibre économique général et aux intérêts de la Communauté dans le monde»⁷⁸, sans compter les déséquilibres que de tels développements entraîneraient pour le budget communautaire. À l'Élysée le général de Gaulle est aussi opposé à un relèvement du prix des céréales en lequel il voit un danger pour le plan de stabilisation, nécessaire au redressement économique de la France, ainsi qu'une incitation à la (sur)production⁷⁹. Son conseiller technique pour les questions économiques et financières, Jean Dromer, voit aussi dans un ajournement un atout tactique, car, note-t-il, «une décision rapide [...] nous priverait vis-à-vis des Allemands d'un moyen de pression utile pour freiner leur appétit de compromis dans la partie industrielle de la négociation GATT»⁸⁰. Le 13 février, la délégation française à Bruxelles reçoit donc pour instruction de ne soutenir «que modérément le plan Mansholt, dont l'ajournement ne présenterait pas pour nous d'inconvénient majeur»⁸¹.

Par conséquent, Paris et Bonn sont d'accord pour différer la solution du problème posé par le rapprochement des prix céréaliers dans la Communauté. Mais, un report présente deux inconvénients majeurs. Le premier est qu'un prix commun des céréales est indispensable pour que la PAC prenne toute sa signification. Le second est que de Gaulle souhaite que le marché commun agricole soit parachevé *avant* le passage au vote à la majorité qualifiée dont l'Élysée redoute les effets sur la PAC. Par conséquent, le gouvernement français se trouve pris entre ces deux impératifs. Le compromis est dès lors d'obtenir la fixation d'un prix commun des céréales «dans des délais rapides et indépendamment de la date d'application effective de ce prix»⁸².

Les mois suivants confirment l'opposition du gouvernement allemand au plan Mansholt. Le 4 avril 1964, Kurt Schmücker, le ministre de l'Économie,

⁷⁷ BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1170, Hallstein an Erhard, Brüssel, 30.01.1964 et Hallstein an Erhard, Brüssel, 5.03.1964.

⁷⁸ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s les prix agricoles dans la CEE en 1964-1965, Paris, 12.03.1964. Les effets du plan Mansholt sur le plan stabilisation sont toutefois controversés à l'intérieur même du Quai d'Orsay.

⁷⁹ DE GAULLE, Lettres, notes et carnets, vol. X, p. 33.

⁸⁰ AN, 5AG1/54, Note sur les prix agricoles dans la CEE et le rapprochement du prix des céréales.

⁸¹ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Instructions du Comité interministériel du 13.02.1964.

⁸² AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s audience de Hallstein par le général de Gaulle, 6.03.1964.

se prononce contre la fixation d'un prix commun des céréales à une date relativement proche et laisse planer le doute quant à son accord à un prix fictif pour les négociations du GATT⁸³. De plus, en présentant un programme de travail communautaire, sorte d'avatar de celui qui a été présenté en avril 1963 par son homologue des Affaires étrangères, Schmücker montre que son gouvernement n'a pas abandonné son intention de maintenir le parallélisme des progrès en matière d'intégration économique et douanière avec ceux qui ont été faits dans le cadre de la PAC⁸⁴. Soumis aux pressions répétées du DBV et du lobby agricole au sein du Bundestag⁸⁵, le chancelier Erhard est contraint de réitérer le 19 mars, lors d'un débat parlementaire consacré aux questions agricoles, sa promesse de défendre le niveau du prix allemand des céréales pour les années 1964 et 1965⁸⁶. La résolution votée par les deux groupes de la majorité gouvernementale à l'issue du débat, qui rejette non seulement la fixation d'un prix commun pour les céréales avant 1970, mais assortit l'établissement de ce prix après cette date d'une série de conditions et de préalables, est un blanc-seing à la poursuite de la politique d'obstruction du gouvernement fédéral à Bruxelles.

Lors du Conseil des ministres de la CEE du 14 avril 1964, le ministre de l'Agriculture allemand réaffirme l'opposition de son gouvernement de »procéder actuellement en une seule opération à une harmonisation des prix des produits agricoles«⁸⁷. Schwarz suggère aussi que les Six examinent la possibilité de garantir la fixation du prix des céréales à l'unanimité, même après le passage au vote à la majorité qualifiée. Ces propos vont dans le sens du général de Gaulle pour qui un ajournement de la fixation du prix des céréales peut être un moyen de faire obstacle au passage au vote à la majorité qualifiée.

Ni Paris ni Bonn ne sont donc pressés de voir le plan Mansholt adopté en l'état. Les Six ont d'ailleurs chargé la Commission d'en présenter une version amendée. Les instructions données à la délégation française pour les Conseils des ministres de la CEE qui doivent se tenir en mai et juin vont en ce sens. Les Français se montrent d'une indulgence à toute épreuve vis-à-vis du partenaire d'outre-Rhin. Fin mai 1964, le général de Gaulle assure au secrétaire d'État Lahr, fort surpris, qu'il comprend les difficultés de l'Allemagne concernant le

⁸³ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1636, Note a/s des questions agricoles, Paris, 8.02.1964.

⁸⁴ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1636, Note a/s visite du chancelier Erhard à Paris, Paris, 8.02.1964.

⁸⁵ Les groupes parlementaires FDP et CDU/CSU ont déposé une motion de censure contre la politique agricole allemande. La motion de censure est reproduite dans: BPA, 20.03.1964, Nr. 51, p. 441.

⁸⁶ AD/MAE, DE-CE, vol. 1151, Margerie à MAE, Bonn, 23.03.1964; PAAA, B150, Bd. 25, Vermerk betr. Getreidepreis in der EWG, Bonn, 20.03.1964. Voir aussi Herbert MÜLLER-ROSCHACH, *Die deutsche Europapolitik 1949-1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980, p. 144-145.

⁸⁷ AD/MAE, DE-CE, vol. 1151, Déclaration faite le 4/04.1964 par M. Schwarz, au cours de la réunion du Conseil des ministres, Bruxelles, 14.04.1964.

prix des céréales et que »la France n'est pas pressée«⁸⁸. Couve de Murville fait preuve d'une compréhension similaire lors de ses entretiens avec son homologue allemand⁸⁹. Cette bienveillance à l'égard du gouvernement fédéral, qui vient pourtant de reporter à l'automne une décision sur le prix des céréales, est en grande partie motivée par le retard intervenu dans le déroulement des négociations tarifaires de Genève, les États-Unis ayant indiqué qu'ils ne déposeraient leurs listes d'exceptions concernant les produits agricoles qu'à l'automne. Cet ajournement des discussions commerciales rend une décision au sujet du prix des céréales d'autant moins urgente que la France désire conserver ce joker aussi longtemps que possible. Elle sème cependant la confusion à Bonn, où politiques et diplomates y voient le signe que la France accepte désormais que ce prix ne soit fixé qu'après les élections de 1965⁹⁰.

Le 12 mai 1964, la Commission remet un plan Mansholt révisé qui reporte à deux ans l'échéance de l'harmonisation des prix des céréales tout en fixant une fourchette pour les prix nationaux. Faute de parvenir à un consensus à cause du rejet des propositions de la Commission et des multiples revendications de Schwarz, les Six se mettent d'accord pour résoudre la question du rapprochement des prix des céréales d'ici le 15 décembre 1964. Le gouvernement fédéral a obtenu un nouveau sursis, mais il se trouve aussi de plus en plus isolé dans son refus du plan Mansholt. Les révisions apportées par la Commission au plan Mansholt ont en effet sensiblement infléchi la position française, car elles ont rassuré sur l'incidence des propositions sur le plan de stabilisation, le niveau des prix agricoles et la péréquation financière entre les États membres. Pour le ministre de l'Agriculture français, il apparaît désormais avantageux de »modérer nos réserves à l'égard du plan Mansholt, sinon même à le soutenir plus nettement que nous ne l'avons fait jusqu'ici«⁹¹. Cette nouvelle mouture du plan Mansholt permettrait de hâter la réalisation du marché unique et d'assurer le renouvellement du règlement financier après le 1^{er} juillet 1965 tout en évitant que la synchronisation des discussions agricoles et la négociation Kennedy ne forcent la France à faire trop de concessions à Genève. De plus, l'opposition du gouvernement fédéral à la fixation d'un prix commun des céréales le place en position d'obstacle aux négociations tarifaires de Genève, d'une part, et en contradiction croissante avec le principe de synchronisation des progrès communautaires, car les autorités fédérales plaident en faveur d'une accélération du désarmement douanier (notamment dans le

⁸⁸ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s des conversations Wormser-Lahr, 27.05.1964; AAPD, 1964 II, Dok. 287, p. 1161.

⁸⁹ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1651, Entretien en tête-à-tête entre Couve de Murville et Schröder le 8.06.1964 (matin).

⁹⁰ PAAA, B20, Bd. 890, Aufzeichnung betr. St.S-Besprechung am 23.06.1964, Bonn, 22.06.1964.

⁹¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1151, Note a/s plan Mansholt.

projet de relance européenne voulu par Erhard) tout en refusant toute avancée dans le domaine agricole, d'autre part⁹².

Les autorités fédérales ont d'ailleurs conscience que leur attitude donne un excellent prétexte aux Français pour retarder les discussions à Genève⁹³. Fin juillet, Lahr tente donc, sans succès, de négocier avec son homologue français un prix des céréales »fictif« qui servirait de base aux négociations du GATT. Les Français n'ont aucun intérêt à se laisser entraîner dans des tractations bilatérales qui exonèreraient le gouvernement allemand des effets de sa politique dilatoire sur les négociations tarifaires et la bonne marche de la CEE. Du point de vue des responsables politiques et diplomatiques français, l'objectif prioritaire reste l'achèvement de la PAC⁹⁴. Or, cela implique qu'un prix commun des céréales soit fixé »à une date quelconque«⁹⁵. Par conséquent, Paris se trouve en position de force pour faire de la réalisation du marché commun agricole une condition du succès des négociations Kennedy.

L'impatience de l'Élysée à l'égard de l'attitude obstructive du gouvernement fédéral va croissant au cours de l'été – c'est aussi une conséquence de la dégradation des relations bilatérales après le sommet et la conférence de presse de juillet 1964 – et s'intensifie au début de l'automne. Par divers biais, les autorités fédérales laissent en effet entendre qu'elles ne seront pas en mesure d'honorer l'engagement qu'elles ont pris de fixer le prix du blé le 15 décembre⁹⁶. Elles font valoir à cet égard qu'un prix commun n'est pas indispensable pour commencer les négociations agricoles à Genève avec les Américains. Or, le général de Gaulle ne veut pas que la question des produits agricoles soit discutée au GATT tant que le marché commun agricole n'est pas achevé⁹⁷. Lors d'une audience du président du Bundestag, Eugen Gerstenmaier, à l'Élysée, le chef de l'État ne cache pas les doutes qu'il nourrit sur les arrière-pensées allemandes à ce sujet:

La France aurait pu attendre sans difficultés les élections [de 1965] si elle avait le sentiment qu'en définitive l'Allemagne souhaite le marché commun agricole quelle que soit la position américaine. On aurait pu parfaitement attendre pour fixer le prix du blé après les élections allemandes, mais, ce qui est grave, c'est que pendant cette attente, on fasse aux Américains les concessions agricoles qui empêcheront ce Marché commun sinon d'exister, du moins de se développer⁹⁸.

⁹² ACDP, NL Neef, I-283-K008/2, Briefwechsel zwischen Kurt Schmücker und Sicco Mansholt, Bonn, 5.06.1964 et Brüssel, 19.06.1964.

⁹³ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note, 17.07.1964; PAAA, B2, Bd. 131, Aufzeichnung betr. deutsch-französische Konsultation, Bonn, 24.07.1964.

⁹⁴ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 263–264.

⁹⁵ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 2, Note pour le ministre, 29.06.1964.

⁹⁶ AD/MAE, SG-EM, vol. 22/23, Entretien Wormser-Lahr à Bonn le 6.10.1964; AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1551, Margerie à MAE a/s conférence de presse d'Erhard, Bonn, 25.09.1964.

⁹⁷ DE GAULLE, Lettres, notes et carnets, vol. X, p. 90.

⁹⁸ AN, 5AG1/162, Entretien entre le général de Gaulle et M. Gerstenmaier le 23.10.1964.

Il est cependant difficile au gouvernement allemand de s'écarter de la ligne suivie jusqu'alors. Plus que jamais le gouvernement Erhard doit ménager les agriculteurs allemands, car les relations entre le chancelier Erhard et le président du DBV, Edmund Rehwinkel, sont tendues et les résultats des élections municipales, premiers tests électoraux avant les législatives de 1965, ont été mauvais pour les Unions chrétiennes. Le chancelier ne peut donc s'aliéner le vote paysan. Des membres influents de la CDU plaident toutefois pour que les autorités fédérales respectent les engagements pris dans le domaine agricole, ne serait-ce que pour augmenter les chances de succès de l'initiative européenne que Erhard s'apprête à communiquer à ses partenaires⁹⁹. À la mi-octobre, les confidences de Lahr à l'ambassadeur allemand à Paris sont plus que pessimistes quant à la probabilité que son gouvernement prenne une décision sur le prix des céréales d'ici la fin de l'année 1964¹⁰⁰. Une confrontation franco-allemande paraît dès lors inévitable¹⁰¹.

Entre-temps, le général de Gaulle est bien décidé à donner un aperçu de la «résolution catégorique»¹⁰² de la France à obtenir l'achèvement de la PAC. Par la bouche d'Alain Peyrefitte, il annonce le 21 octobre que «la France cesserait de participer à la Communauté économique européenne si le marché commun ne s'organisait pas comme il avait été convenu qu'il s'organiserait»¹⁰³. Le président français a finalement tranché en faveur de l'option consistant à mettre tout le poids de la France en jeu pour obtenir la mise en œuvre de la PAC, quitte à provoquer une crise entre les Six, mais aussi avec les États-Unis puisqu'il menace de faire obstruction aux discussions agricoles à Genève¹⁰⁴. Cette décision est en grande partie motivée par la situation intérieure. En effet, le gouvernement français fait face à une fronde grandissante des agriculteurs qui manifestent contre le prix de certaines denrées alimentaires, telles que le lait et la viande, et une opposition, rejointe par certains membres de la majorité, qui conteste sa politique agricole. Il apparaît donc urgent de résoudre la question du prix des céréales, car il sera alors possible au gouvernement «de mettre une hausse ultérieure au compte du rapprochement des prix et de l'orthodoxie européenne»¹⁰⁵, bref, d'en faire porter la responsabilité à Bruxelles. L'acharnement du général de Gaulle à promouvoir l'achèvement

⁹⁹ ACDP, NL Birrenbach, I-433-K015, Birrenbach an Westrick, Düsseldorf, 13.08.1964 et 28.08.1964; Birrenbach an Schröder, Düsseldorf, 7.10.1964; ACDP, I-433-K013/1, Barzel an Birrenbach, Düsseldorf, 2.10.1964; Birrenbach an Barzel, Düsseldorf, 5.10.1964.

¹⁰⁰ AAPD, 1964 II, Dok. 287, p. 1160-1162.

¹⁰¹ PAAA, B130, Bd. 2103, Vermerk betr. mein heutiges Gespräch mit französischem Botschafter de Margerie, Bonn, 19.10.1964.

¹⁰² CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 239, Du Cauze de Nazelle à Böhmcke, Bruxelles, 24.10.1964.

¹⁰³ L'année politique en Europe (1965), p. 104. Voir aussi PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 265-266.

¹⁰⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1152, Note a/s les problèmes agricoles et la situation européenne, 20.10.1964.

¹⁰⁵ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 268-269.

de la PAC s'explique aussi par le souci de réaliser les dispositions agricoles du traité de Rome. En effet, la réalisation du Marché commun, tant dans sa composante industrielle qu'agricole, est essentielle pour l'accomplissement de ses desseins politiques, car c'est une étape cruciale vers la réalisation de cette Europe indépendante – indépendance qui passe aussi par la puissance économique – qu'il veut voir jouer un rôle égal dans le jeu Est-Ouest¹⁰⁶. Outre les bénéfices économiques que la France retire du Marché commun, notamment grâce à la PAC, le général de Gaulle veut en faire le fer de lance d'une Europe capable de concurrencer les États-Unis, eux-mêmes gros producteurs agricoles et industriels, et de s'affirmer comme une entité économique, donc politique, majeure au niveau mondial¹⁰⁷. Ceci récuse, au moins partiellement, l'interprétation essentiellement mercantile d'Andrew Moravcsik¹⁰⁸.

Les déclarations de Peyrefitte provoquent une vive émotion dans les capitales européennes. Tout en relativisant la portée de la menace gaullienne, l'ambassadeur Klaiber insiste dans ses rapports à l'Auswärtiges Amt sur l'importance centrale que le gouvernement français attache aux règlements agricoles en suspens dont l'adoption conditionne sa bonne coopération au sein du Marché commun et au Kennedy Round¹⁰⁹. C'est d'ailleurs ce dernier argument que Paris utilise dans les jours suivants pour amener les autorités fédérales à négocier le prix des céréales le 15 décembre à Bruxelles. À la chancellerie, Erhard et ses collaborateurs continuent de minimiser le sérieux du gouvernement français, en dépit des admonitions de Klaiber qui assure qu'il ne s'agit nullement d'un coup de bluff et que la France peut, à défaut de quitter le Marché commun, »in Brüssel die Politik des leeren Stuhls betreiben und auf diese Weise, von der Blockierung der Arbeiten an der europäischen politischen Union ganz zu schweigen, die Arbeiten an der weiteren wirtschaftlichen Einigung Europas zum Stillstand [...] bringen«¹¹⁰.

À la fin du mois d'octobre, l'Élysée et le Quai d'Orsay sont forcés d'admettre que la position allemande vis-à-vis du prix des céréales n'a pas bougé d'un pouce. Erhard, mis en difficulté par de nouveaux revers électoraux, est contraint de maintenir sa politique dilatoire. Carstens confie à l'ambassadeur américain qu'il ne voit aucune possibilité pour son gouvernement de prendre une décision sur le prix des céréales d'ici au 15 décembre¹¹¹.

En faisant monter les enchères, quand bien même la forme choisie est loin

¹⁰⁶ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1603, Margerie à MAE, Bonn, 3.01.1964.

¹⁰⁷ KEELER, De Gaulle et la Politique agricole commune, p. 178.

¹⁰⁸ Cf. Andrew MORAVCSIK, *Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958–1970*, dans: *Journal of Cold War Study* 2/2–3 (2000), p. 3–43; ID., *Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958–1970*, dans: *Journal of Cold War Study* 2/3 (2000), p. 4–68.

¹⁰⁹ PAAA, B150, Bd. 39, Klaiber an das AA betr. Erklärung Peyrefitte, Paris, 22.10.1964.

¹¹⁰ PAAA, B150, Bd. 39, Klaiber an das AA betr. Erklärung Peyrefitte, Paris, 29.10.1964.

¹¹¹ PAAA, B150, Bd. 39, Carstens an Washington, Bonn, 27.10.1964.

de faire l'unanimité parmi les membres du gouvernement¹¹², Paris réussit finalement à faire plier le chancelier. Inquiets des conséquences qu'un blocage des négociations Kennedy et du projet de relance allemand par Paris auraient sur les rapports franco-allemands, les gaullistes de la CDU/CSU, emmenés par Adenauer, mais aussi certains atlantistes, tels Birrenbach, poussent Erhard à rechercher un compromis avec la France sur les questions agricoles. Erhard est par ailleurs soumis aux pressions du président de la Commission européenne, Walter Hallstein, et du commissaire allemand, Hans von der Groeben, qui l'incitent tous deux à prendre une décision rapide sur le prix des céréales¹¹³. Mais, en paraissant céder à la France, Erhard court le risque de s'aliéner définitivement le DBV, de provoquer une révolte des agrariens de son parti, voire de mettre en péril la coalition gouvernementale, l'allié FDP menaçant de s'en retirer si le gouvernement fédéral donne son assentiment à l'abaissement du prix allemand des céréales. L'Allemagne, lâchée par l'Italie, se trouve toutefois de plus en plus isolée sur la scène communautaire.

Après des mois de tergiversations et d'arbitrages entre les positions divergentes des divers ministères, Erhard décide de faire primer les intérêts politiques et économiques de la République fédérale sur les considérations de politique intérieure¹¹⁴. Les contours d'un compromis franco-allemand sont élaborés au plus haut niveau, entre Erhard, Carstens, Schröder et Adenauer, lequel, devant se rendre prochainement à Paris, est chargé d'en présenter aux Français les grandes lignes¹¹⁵. Celui-ci contient l'assentiment du gouvernement fédéral à la fixation d'un prix commun des céréales le 15 décembre, prix qui n'entrerait cependant en vigueur que le 1^{er} juillet 1967. Les Allemands proposent en outre que les Six s'engagent à ne pas se mettre mutuellement en minorité et à accorder des compensations financières à la paysannerie allemande en échange de l'abaissement du prix allemand des céréales. Cependant, le marchandage envisagé va au-delà des aspects strictement agricoles du contentieux franco-allemand, puisque Adenauer voudrait amener le général de Gaulle à se montrer compréhensif sur le prix du blé, moyennant quoi la RFA ferait traîner en longueur les négociations sur la MLF. Mais, les Français ont appris à se méfier des revirements de dernière minute du chancelier et veulent plus que de vagues assurances. De plus, l'Élysée a tout intérêt à laisser les Allemands «mijoter dans leur jus»¹¹⁶ et à ne pas dévoiler

dès à présent que nous accepterions de reporter à plus tard la fixation du prix du blé si nous obtenons satisfaction sur les questions pendantes à Bruxelles [règlement financier, prix du lait et de la viande bovine]. A fortiori si le gouvernement fédéral envisage un compromis dont les éléments seraient le prix du blé d'une part, et la MLF d'autre part, convient-il de lui

¹¹² AAPD, 1964 II, Dok. 329, p. 1289-1290; PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 266.

¹¹³ BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1114, Neef an Schmücker, Bonn, 2.11.1964.

¹¹⁴ AAPD, 1964 II, Dok. 301, p. 1199-1200; Dok. 358, p. 1394.

¹¹⁵ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1604, Margerie à MAE, Bonn, 6.11.1964.

¹¹⁶ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 269.

faire comprendre que, dans un cas comme dans l'autre, nous attendons qu'il fasse le premier preuve de bonne volonté¹¹⁷.

Lors de la visite d'Adenauer, Paris se montre réceptif aux ouvertures allemandes sans s'engager plus avant.

Un mois avant l'échéance bruxelloise, Erhard, contournant son ministre de l'Agriculture, entreprend de négocier directement avec le leader du DBV les conditions auxquelles la paysannerie accepterait de donner son accord à un prix commun des céréales. Bien décidé à monnayer le plus cher possible un abaissement des prix céréaliers allemands, le DBV se fait dans un premier temps prier, mais accepte finalement de négocier. Le Cabinet fédéral accepte le plan Mansholt le 24 novembre, sous réserve du report de l'entrée en vigueur du prix commun des céréales du 1^{er} juillet 1966 au 1^{er} juillet 1967 et à la condition que développement interne communautaire (union politique européenne, accélération de l'union douanière et fiscale) et relations externes (négociations GATT) aillent de pair¹¹⁸. C'est donc »vers une solution d'ensemble«¹¹⁹ que s'orientent les Allemands. Or, une telle solution ne satisfait guère Paris, qui accepte mal que le gouvernement fédéral, tenu pour largement responsable du blocage de la situation, pose ses conditions¹²⁰.

Début décembre, Erhard et Rehwinkel s'accordent sur un prix commun des céréales de 440 DM/tonne, soit un prix médian entre le prix allemand (475 DM/t.) et le prix initialement proposé par Mansholt un an auparavant (425 DM/t.), qui entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 1967¹²¹. En contrepartie, le chancelier s'est engagé à compenser toute perte de revenu par des aides compensatoires dans le cadre du »plan vert«. Pour Erhard, qui a mis en jeu toute son autorité dans ces négociations, c'est un indéniable succès politique qui lui permet de renforcer sa position et un prestige quelque peu écorné par les tensions internes et franco-allemandes des mois précédents. Ce succès va néanmoins à l'encontre de ses convictions économiques, puisqu'en acceptant de continuer à subventionner l'agriculture allemande, il vient d'en reconnaître le statut spécial qu'il avait tant critiqué auparavant.

L'arrangement Erhard-Rehwinkel, s'il lève l'opposition allemande, ne résout nullement tous les désaccords franco-allemands. Les négociations qui s'ouvrent le 14 décembre à Bruxelles virent rapidement à une confrontation entre les délégations française et allemande¹²². Le commissaire à l'Agriculture

¹¹⁷ AN, 5AG1/162, Note sur la mission du chancelier Adenauer à Paris, Paris, 9.11.1964.

¹¹⁸ PAAA, B130, Bd. 2224, Lahr an Washington, Bonn, 25.11.1964; AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s plan Mansholt, 27.11.1964.

¹¹⁹ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s entretien Wormser-Lahr du 27.11.1964, 27.11.1964.

¹²⁰ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 271.

¹²¹ PAAA, B150, Bd. 42, Aufzeichnung betr. EWG-Getreidepreise, Bonn, 4.12.1964.

¹²² AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1651, Lucet à ambassades, Paris, 14.12.1964. Voir aussi SICO MANSOLT, La crise. Conversations avec Janine Delauney, Paris 1974, p. 110.

est alors chargé de présenter un *package deal* pour débloquer la situation. Le compromis élaboré par Mansholt et ses collaborateurs ne modifie pas le prix des céréales proposé par la Commission, mais il est »à prendre ou à laisser«¹²³. Au petit matin du 15 décembre, après une longue »nuit du blé«, l'accord se fait sur un prix du blé à 425 DM/t., sur la date du 1^{er} juillet 1967 ainsi que sur la contribution des pays dont les prix vont augmenter et au financement des mesures compensatoires en faveur de ceux dont les prix vont baisser¹²⁴.

Cet accord est entériné dès le lendemain par le Cabinet fédéral. Ce »großer Erfolg«¹²⁵ n'a été possible que parce que le chancelier voulait qu'il serve à renforcer et approfondir la construction communautaire, d'une part, et à resserrer les liens franco-allemands, d'autre part. En France, en dépit du prix élevé fixé pour les céréales et des implications financières de l'octroi de compensations demandées par la délégation allemande, c'est le soulagement et la satisfaction qui prédominent. Si le compromis intervenu est, selon Couve de Murville, »économiquement discutable«¹²⁶, sa signification est essentiellement politique, puisqu'il vient compléter le marché commun agricole. Mais, le général de Gaulle envisage déjà l'étape suivante: »Ce n'est pas fini: il y a des règlements à faire sur différents produits et surtout le règlement financier; tant qu'il n'est pas adopté, rien de définitif n'est obtenu«¹²⁷.

3.2 Le duo franco-allemand dans la crise de la chaise vide

La crise qui s'ouvre à l'été 1965 entre la France, la Commission, et les cinq partenaires du Marché commun est complexe, car elle mêle problèmes agricoles et institutionnels. Outre la volonté de parachever le marché commun agricole en le dotant d'un règlement financier valable jusqu'à la fin de la période de transition, le général de Gaulle s'oppose à deux réformes institutionnelles. La première concerne le renforcement des compétences du Parlement européen et, indirectement, celles de la Commission européenne. La seconde a trait aux modalités de vote au sein du Conseil des ministres avec, au 1^{er} janvier 1966, l'abandon du vote à l'unanimité pour celui à la majorité qualifiée. À l'inverse, l'Allemagne soutient ces deux réformes. La crise dite de la chaise vide illustre donc les désaccords entre les deux pays, non seulement sur le sujet agricole, mais aussi sur l'évolution de la construction européenne. Bien que défendant

¹²³ Ibid., p. 114.

¹²⁴ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, Boegner à ambassades, Bruxelles, 14.12.1964; Boegner à ambassades, Bruxelles, 15.12.1965.

¹²⁵ LAHR, Zeuge von Fall und Aufstieg, p. 412.

¹²⁶ COUVE DE MURVILLE, Une politique étrangère, p. 235.

¹²⁷ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 272.

des positions différentes, la France et l'Allemagne n'en ménagent pas moins des possibilités de dialogue dans le cadre des consultations instituées par le traité de l'Élysée. Si plusieurs études récentes ont fait la lumière sur les positions de la France et de l'Allemagne séparément¹²⁸, il reste à les croiser avec une analyse systématique des contacts franco-allemands avant et pendant la crise.

Plusieurs questions se posent à cet égard. La première concerne la responsabilité des deux pays dans le déclenchement de la crise. En d'autres termes, celle-ci est-elle véritablement «née d'une divergence franco-allemande»¹²⁹, comme les dirigeants et diplomates français tendent à l'affirmer? La deuxième touche au rôle du couple franco-allemand dans le déroulement et la résolution de la crise de la chaise vide. Se pose enfin une troisième question, celle des effets de la crise sur la relation entre les deux capitales. En effet, celles-ci se retrouvent dans des camps opposés et, de plus, le gouvernement fédéral joue un rôle dirigeant parmi les cinq pour contrer les visées françaises.

3.2.1 Un couple désuni sur la question du financement de la PAC

Les décisions prises aux mois de décembre 1963 et 1964 ont permis de compléter la PAC en élargissant le nombre de produits agricoles régis par les organisations de marchés et en fixant des prix communs pour les céréales. En revanche, la question du financement de la PAC entre le 1^{er} juillet 1965 et le 1^{er} janvier 1970 restait posée. En effet, jusqu'en 1965, les États membres de la CEE contribuaient directement au financement du FEOGA par leurs contributions nationales. À compter du 1^{er} janvier 1970, celui-ci serait alimenté par les prélèvements inscrits au budget en tant que ressources communautaires. En janvier 1962, les Six avaient fixé que le règlement financier valable jusqu'à la fin de la période transitoire devrait être déterminé au plus tard le 1^{er} juillet 1965. À l'issue des négociations de décembre 1964, ils avaient par conséquent chargé la Commission d'élaborer des propositions à ce sujet.

Ces propositions sont présentées le 23 mars 1965 par Walter Hallstein à

¹²⁸ Voir notamment les contributions de Jean-Marie Palayret et de Henning Türk, dans: Jean-Marie PALAYRET, Hellen WALLACE, Pascaline WINAND (dir.), *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Bruxelles 2005, p. 45-77 et p. 113-127; LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*; Philip BAJON, *Europapolitik am »Abgrund«*, Die Krise des »leeren Stuhls«, 1965-1966, Wiesbaden 2012. Pour une étude plus ancienne, on se reportera à John NEWHOUSE, *Collision in Brussels. The Common Market Crisis of June 1965*, Londres 1967.

¹²⁹ SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande, p. 57. Dans la même veine, voir COUVE DE MURVILLE, Une politique étrangère, p. 263 et AN, 5AG1/163, Entretien en tête-à-tête entre le général de Gaulle et le chancelier Erhard le 7.02.1966 (matin); AAPD, 1966 I, Dok. 34, p. 145-146.

l'occasion d'une session du Parlement européen à Strasbourg¹³⁰. En liant le futur financement du FEOGA à un accroissement substantiel des compétences de plusieurs institutions européennes, elles provoquent l'une des plus graves crises communautaires. La Commission propose en effet de remplacer les contributions nationales par des ressources propres de la Communauté de façon que celle-ci prenne peu à peu en charge des dépenses agricoles. La Communauté se verrait ainsi confier non seulement les taxes sur les importations agricoles (les prélèvements dans le jargon de la PAC) – ce qui était prévu –, mais aussi les rentrées douanières sur les produits industriels. Afin de contrôler ces nouvelles recettes communautaires, les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire seraient renforcés grâce à une procédure complexe introduisant un système de vote à la majorité dans le Conseil et plaçant, *in fine*, la Commission en position d'arbitre entre l'Assemblée parlementaire européenne et le Conseil des ministres.

Les controverses suscitées par le volet institutionnel des propositions de la Commission occultent les propositions concernant le financement agricole. La Commission propose à ce sujet une solution en deux temps. Dans une première phase, le régime transitoire continuerait d'être appliqué jusqu'au 30 juin 1967 et la PAC serait financée par les contributions nationales des États membres selon une clé de répartition fixée par la Commission. Pendant cette période, les contributions française et allemande seraient identiques¹³¹. La seconde phase débiterait au 1^{er} juillet 1967, date à laquelle le régime de marché unique entrerait en vigueur. Cette étape coïncide en outre avec la décision, prise en décembre 1964, d'arriver au 1^{er} juillet 1967 à un prix unique des céréales ainsi qu'à l'entrée en vigueur de prix communs agricoles. Pour la Commission, la réalisation du marché commun agricole à la date du 1^{er} juillet 1967 constitue une raison supplémentaire d'attribuer à la Communauté les recettes provenant des prélèvements agricoles.

Les premières réactions françaises aux propositions de la Commission sont largement négatives. Le 12 avril 1965, le représentant permanent de la France à Bruxelles déclare lors d'un Conseil des ministres de l'Agriculture que la Commission a été trop loin¹³². Deux jours plus tard, le général de Gaulle vitupère contre ces «organismes sans aucune responsabilité»¹³³ que sont la Commission et le Parlement européen, et il chapitre dûment ses ministres sur le fait qu'ils «ne doivent pas participer à des réunions internationales, notamment à des réunions organisées dans le cadre des Communautés instituées par les

¹³⁰ Le texte des propositions est reproduit dans: Agence Europe, 313 (1965).

¹³¹ Respectivement 32,35 % en 1965/1966 puis 30,59 % en 1966/1967.

¹³² Agence Europe, 1225 (1963). Dans un langage beaucoup moins diplomatique, le président français, avec son franc-parler si particulier, reproche à la Commission de «bombarde[r] dans le vide, comme la coquecigrue de Rabelais». Cité dans: PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 282.

¹³³ Ibid., p. 281.

traités de Paris et de Rome»¹³⁴. Fin avril, il réaffirme dans sa conférence de presse que la France entend conserver son indépendance dans tous les domaines. L'ambassadeur Klaiber interprète justement la menace sous-jacente et prévient l'*Auswärtiges Amt* que »*vermutlich wird er [de Gaulle] sogar bestrebt sein, sich aus schon bestehenden Organisationen supranationalen Charakters zu lösen und dabei eine Politik des leeren Stuhls zu betreiben*«¹³⁵.

Le rejet français tient autant à des questions de forme que de fond. Sur la forme, Paris reproche à la Commission de n'avoir ni consulté ni informé les gouvernements des États membres et d'avoir donné la primeur de ses propositions à l'Assemblée parlementaire européenne. Sur le fond, les critiques françaises portent autant sur les modalités du financement agricole que sur l'accroissement de la supranationalité par le biais de l'extension des prérogatives du Parlement européen et de la Commission¹³⁶. Les préventions du général de Gaulle à l'égard de la Commission européenne ne sont pas récentes, mais les tensions entre les deux alliés de circonstance dans le domaine agricole n'ont cessé de croître depuis le début de l'année 1965¹³⁷. La perspective de l'élection présidentielle qui doit se tenir à l'automne 1965 paraît offrir, du point de vue de la Commission, un moment opportun pour lancer des initiatives ambitieuses compte tenu de l'attachement du général de Gaulle à l'adoption du règlement financier¹³⁸. Misant sur le soutien des agriculteurs français à la PAC et l'importance du vote agricole dans l'issue de l'élection présidentielle, Hallstein fait le pari d'amener le président français à accepter des transferts de souveraineté aux institutions européennes pour prix de l'achèvement du marché commun agricole¹³⁹.

De l'autre côté du Rhin, le gouvernement fédéral est placé devant un cer-

¹³⁴ AN, 5AG1/155, Relevé des décisions prises en Conseil des ministres le 23.04.1965. L'effet est immédiat puisque la visite d'une délégation du Conseil d'État à Bruxelles est annulée et la France suspend sa participation à divers groupes de travail. Cf. DDF, 1965 I, Doc. 216, p. 570–571.

¹³⁵ PAAA, B150, Bd. 51, Klaiber an das AA betr. Fernsehansprache de Gaulles vom 27.04.1965, Paris, 28.04.1965. Le lendemain, Klaiber fait de nouveau état de rumeurs persistantes selon lesquelles les limites imposées par de Gaulle aux voyages officiels à Bruxelles visent à »*sich die Handhabe schaffen [zu] wollen, in Brüssel eine Politik des »leeren Stuhls« einzuleiten*«, PAAA, B20, Bd. 1318, Klaiber an das AA, Paris, 29.04.1965.

¹³⁶ Voir Jean-Marie PALAYRET, *De Gaulle Challenges the Community: France, the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromises*, dans: ID., WALLACE, WINAND (dir.), *Visions, Votes et Vetoes*, p. 45–77, ici p. 55.

¹³⁷ Cf. Wilfried LOTH, *Hallstein und de Gaulle: die verhängnisvolle Konfrontation*, dans: ID., Willian WALLACE, Wolfgang WESSELS (dir.), *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer*, Bonn 1995, p. 171–202; Wilfried LOTH, *Les implications du conflit Hallstein-de Gaulle en 1965*, dans: BITSCH, LOTH, POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, p. 401–418.

¹³⁸ Cf. Jean-François DENIAU, *L'Europe interdite*, Paris 1977, p. 107; PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, vol. II, p. 281.

¹³⁹ Cf. Wilfried LOTH, *Français et Allemands dans la crise institutionnelle de 1965*, dans: BITSCH (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, p. 229–243;

tain dilemme. D'une part, il peut difficilement critiquer les propositions de la Commission concernant le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, qu'il a lui-même défendu à plusieurs reprises dans les années passées; d'autre part, les autorités fédérales sont peu disposées à approuver un financement agricole pour une durée de cinq ans et perdre ainsi toute monnaie d'échange pour obtenir des progrès sur la réalisation de l'union douanière et les négociations du GATT. La résolution adoptée par le Bundestag le 30 juin 1965 est le reflet de cette ambivalence. Si le parlement allemand salue le potentiel intégrationniste des propositions de la Commission, il demande par ailleurs «des progrès équilibrés et simultanés»¹⁴⁰ dans tous les domaines, fidèle en cela à l'esprit du programme de synchronisation de 1963. Enfin, allant dans le sens du *Junktim* de la Commission, qui lie la révision du financement agricole à l'adoption de la réforme institutionnelle proposée, le Bundestag souligne le caractère indivisible des trois propositions de la Commission.

En dépit de leurs divergences de fond, Paris et Bonn partagent un certain nombre de critiques. Les deux capitales considèrent notamment que l'attribution à la Communauté des prélèvements *et* des rentrées douanières revient à lui confier des ressources très largement excédentaires par rapport aux besoins nécessaires pour le soutien communautaire à l'agriculture. Les Allemands, principaux importateurs de produits agricoles, y sont d'autant plus opposés qu'en l'absence de mécanismes correcteurs ils contribueraient dans une proportion élevée aux ressources propres dont disposera la Communauté¹⁴¹. Sur cette question, les services français ont une analyse plus nuancée, mais la conclusion est la même: «d'un point de vue strictement financier, les propositions de la Commission sont à notre avantage. D'un point de vue économique, elles ne sont guère raisonnables dans la mesure où elles nous avantagent trop. D'un point de vue politique, elles peuvent être jugées inacceptables»¹⁴². Par ailleurs, les deux gouvernements sont opposés à tout renforcement, même indirect, des compétences de la Commission, car, tant pour Bonn que pour Paris, les propositions de Hallstein reviennent à confier l'administration de la Communauté à la Commission tandis que le Parlement européen n'exercerait qu'un simple contrôle. Sur ces deux points – meilleur équilibre entre dépenses et recettes de la Communauté et renforcement du contrôle parlementaire – les diplomates allemands laissent entendre à leurs collègues français qu'ils sont prêts à négocier au niveau bilatéral¹⁴³.

De fait, le général de Gaulle est au printemps 1965 encore optimiste quant

Matthias SCHÖNWALD, Walter Hallstein and the »Empty Chair« Crisis of 1965/66, dans: LOTH (dir.), *Crises and Compromises*, p. 157-171.

¹⁴⁰ AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Résolution du Bundestag relative aux propositions de la CEE en date du 31.03.1965; 30.06.1965.

¹⁴¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1196, Note a/s du règlement financier de la PAC, Paris, 4.02.1965.

¹⁴² AD/MAE, DE-CE, vol. 1153, Note a/s règlement financier et propositions annexes, 22.04.1965.

¹⁴³ GERMOND, TÜRK, Der Staatssekretärausschuss, p. 59-65.

aux chances d'arriver comme prévu en juin à un accord sur le règlement financier, car il fait de nouveau dépendre tout renforcement de la coopération politique d'un accord préalable sur le financement de la PAC. En liant la participation de la France à une conférence au sommet aux échéances agricoles, il table sur le fait que Erhard pliera comme il l'a déjà fait en 1963 et 1964, d'autant que le chancelier, en difficulté sur le plan intérieur, a besoin d'un succès européen comme faire-valoir électoral. Même la question du remplacement du vote à l'unanimité par le vote à la majorité ne paraît inquiéter Paris outre mesure. Au Quai d'Orsay, Jean-Pierre Brunet juge ainsi vraisemblable »qu'un accord tacite s'établira entre pays membres pour que, comme par le passé, les décisions ayant une grande importance politique, telle que le niveau des prix ou celui du tarif extérieur commun, soient prises d'accord entre les gouvernements«¹⁴⁴.

La tactique gaullienne des »préalables réciproques« consistant à faire dépendre le soutien de la France aux projets allemands de relance européenne a jusqu'alors plutôt bien fonctionné, puisqu'elle a permis de forcer l'accord de Bonn à deux reprises. Mais le président français sous-estime l'irritation croissante du gouvernement fédéral, qui considère que son assentiment répété aux exigences françaises lui confère une sorte de créance sur le partenaire français et attend de plus en plus ouvertement »en contrepartie un appui français aux désirs allemands, particulièrement dans le domaine de la coopération politique«¹⁴⁵. Cet état d'esprit n'est pas uniquement celui du chancelier, mais est largement partagé par les trois autres acteurs clés des négociations agricoles européennes: Schröder (Affaires étrangères), Schwarz (Agriculture) et Schmücker (Économie)¹⁴⁶.

Le raidissement de l'attitude allemande coïncide avec la nouvelle dégradation des relations entre Paris et Bonn depuis le sommet de Rambouillet de janvier 1965. La réponse négative de la France à l'invitation d'Amintore Fanfani de tenir à Venise une réunion des ministres des Affaires étrangères, dont Erhard pensait avoir obtenu l'engagement de Paris d'y participer, convainc les autorités fédérales de la vacuité des promesses gaulliennes. Dès lors, il n'est plus question de faire de concessions sur le financement agricole sans obtenir, en contrepartie, des progrès dans le domaine de l'unification politique (Erhard), de l'intégration économique et des négociations Kennedy à Genève (Schröder). Le mot d'ordre à Bonn est donc de défendre les intérêts nationaux allemands avec plus de vigueur, notamment en ce qui concerne le niveau de

¹⁴⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1111, Note a/s des règles de majorité dans le traité de Rome, Paris, 21.05.1965.

¹⁴⁵ AN, 5AG1/162, Note, Paris 25.05.1965. L'Élysée n'est cependant prêt à aucune concession. Seydoux résume la pensée gaullienne à ce sujet en deux mots: »un remerciement, pourquoi?«, dans: SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande, p. 54.

¹⁴⁶ ACDP, NL Neef, I-283-K010/2, Schmücker an Erhard, Bonn, 19.02.1965. Voir aussi Torsten OPPELLAND, »Entangling Alliance with None« – Neither de Gaulle nor Hallstein, dans: LOTH (dir.), Crises and Compromises, p. 227–243.

la contribution allemande et l'équilibre des progrès de l'intégration communautaire, et d'obtenir des partenaires européens, français en premier lieu, les compensations souhaitées¹⁴⁷.

Les Allemands ne sont du reste pas les seuls dans la CEE à ne plus être disposés à céder aux revendications françaises et ils peuvent compter sur l'appui de l'Italie et des pays du Benelux¹⁴⁸. Considérant qu'au regard des avantages économiques et financier que la France retire de sa participation au Marché commun un retrait apparaît peu probable, l'Auswärtiges Amt opte pour la ligne dure, autrement dit »mit unserer endgültigen Zustimmung zu der in erster Linie im französischen Interesse liegenden Agrarpolitik solange gewartet wird, bis wir die französische Zustimmung zur Errichtung der Zollunion und zur Steuerharmonisierung erreicht haben«¹⁴⁹. Le financement agricole est perçu, côté allemand, comme étant »die letzten Faustpfänder, die Deutschland in der Hand hat, um von Frankreich mit einiger Aussicht auf Erfolg Konzessionen in denjenigen Bereichen der Integration zu erlangen, die im deutschen Interesse liegen«¹⁵⁰. Pour cette raison, le gouvernement allemand ne veut pas rechercher »eine vorherige vollständige bilaterale Abstimmung mit Frankreich«¹⁵¹, afin de ne pas se trouver dans l'obligation de faire de concessions au niveau bilatéral d'abord, puis au niveau communautaire. Or, ce durcissement des positions allemandes reste très largement sous-estimé à Paris.

Le 24 mai 1965, une double rencontre a lieu à Bonn entre les ministres des Affaires étrangères et les responsables des Affaires économiques qui abordent notamment les propositions de la Commissions¹⁵². En dépit de la bonne atmosphère des entretiens, les points de vues français et allemand restent encore très divergents, tant sur la question de l'extension des compétences budgétaires du Parlement européen que sur l'inclusion des prélèvements et celle, à un terme rapproché, des droits de douane. D'une manière générale, les positions adoptées ne s'écartent pas des lignes traditionnelles. Les Français demeurent

¹⁴⁷ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, vol. 262, Seydoux à MAE a/s financement de la politique communautaire, Bonn, 11.05.1965; PAAA, B20, Bd. 1319, Aufzeichnung betr. Finanzierungsprobleme in der EWG, Bonn, 20.05.1965.

¹⁴⁸ LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 61–65; *Id.*, *Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy and the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965–1966*, dans: *Contemporary European History* 8/2 (1999), p. 231–248.

¹⁴⁹ PAAA, B20, Bd. 1319, Aufzeichnung betr. Finanzierungsprobleme in der EWG, Bonn, 20.05.1965.

¹⁵⁰ PAAA, B150, Bd. 53, Aufzeichnung betr. Darstellung und Analyse der derzeitigen, französischen Außenpolitik und Vorschläge für unsere Politik, Bonn, 17.05.1965.

¹⁵¹ PAAA, B2, Bd. 129, Entwurf einer Niederschrift über die Sitzung der St.S. für Europafragen am 8.03.1965, Bonn, 9.03.1965.

¹⁵² AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1662, Entretien Wormser-Lahr le 24.05.1965; PAAA, B20, Bd. 1319, Deutsch-französische Konsultationen im Rahmen des Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 23.01.1963, Bonn, 25.05.1963.

opposés à un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen tandis que les Allemands y sont favorables. Les premiers manifestent une opposition de principe au versement des droits de douane au FEOGA alors que les seconds sont disposés à l'accepter à condition qu'il se fasse de manière différenciée. En ce qui concerne le règlement financier agricole, les désaccords portent sur la fin de la période transitoire – 1^{er} juillet 1967 (RFA) ou 1970 (France) – et le montant de la clé de répartition dont le gouvernement fédéral ne veut pas qu'elle dépasse les 31 % et prône, à l'instar de la Commission, l'égalité entre les quotes-parts française et allemande¹⁵³. À l'issue de ces rencontres, les deux gouvernements sont donc encore fort éloignés d'une « ligne commune »¹⁵⁴. Paris voit cependant dans l'attachement des autorités fédérales à un développement *pari passu* de l'ensemble des secteurs communautaires « les éléments d'un éventuel marchandage »¹⁵⁵. La préparation du sommet franco-allemand, qui doit se tenir à la mi-juin à Bonn, et de la réunion des ministres de l'Agriculture à Bruxelles est donc, des deux côtés du Rhin, d'autant plus soignée que les entretiens du 24 mai n'ont pas abouti au rapprochement des points de vue espéré.

À Paris, les ministres se réunissent le 28 mai lors d'un Conseil des ministres restreint pour élaborer les instructions pour la délégation française¹⁵⁶. Celles-ci restent fermes sur les principes, mais, sur certains sujets, souples dans l'application. En ce qui concerne les dépenses communautaires, Paris souhaite que celles-ci restent couvertes par les contributions nationales « selon une clé éventuellement modifiée, mais tenant compte de façon progressive des importations en provenance de pays tiers »¹⁵⁷. Les dépenses agricoles ne devraient être prises en compte par le budget de la Communauté que « de façon progressive et régulière pour aboutir à une couverture communautaire complète lorsque les prix uniques seront appliqués ». Les prélèvements seront affectés à la Communauté « au plus tard le 1^{er} janvier 1970 », sauf si « avant cette date des prix uniques ont été fixés pour les principaux produits agricoles ». L'attribution ultérieure des droits de douane ne devra se faire que si « les charges de la Communauté le rendent nécessaire, de façon à ajuster le

¹⁵³ PAAA, B20, Bd. 1319, Aufzeichnung betr. Inhalt und Ergebnisse der Besprechung des Herrn St.S. mit Herrn Wormser im AA, Bonn, 24.05.1965; PAAA, B21, Bd. 534, Aufzeichnung betr. gleichrangiger und allgemeiner Fortschritt in allen Bereichen der wirtschaftlichen Integration; AD/MAE, DE-CE, vol. 1197, Note a/s exposé de M. de la Genière le 22.05.1965, 25.05.1965.

¹⁵⁴ AN, 5AG1/162, Entretien Lübke-Couve de Murville le 24.05.1965.

¹⁵⁵ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, vol. 262, Note a/s du Marché commun et de l'Europe, Bonn, 27.05.1965.

¹⁵⁶ Ce Conseil restreint réunit le Premier ministre, Georges Pompidou, le ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, le ministre de l'Agriculture, Edgard Pisani, et plusieurs hauts fonctionnaires dont l'ambassadeur à Bonn, François Seydoux. Cf. SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande, p. 53; PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 283–284.

¹⁵⁷ AD/MAE, DE-CE, vol. 1198, Conseil restreint du 28.05.1965. Sauf indication contraire, les citations suivantes sont tirées de cette source.

budget de la Communauté sur les dépenses et non sur les recettes, comme le propose la Commission» et que »les gouvernements restent maîtres de la répartition de ces ressources«. Le gouvernement français souhaite donc que le Conseil des ministres reste »l'autorité budgétaire unique« et refuse que la Commission puisse »jouer le rôle d'arbitre entre l'Assemblée et les gouvernements«. Il ne peut non plus accepter que le Parlement européen bénéficie, »en matière budgétaire, de pouvoirs inadaptés à son rôle consultatif actuel«. En ce qui concerne le règlement financier, la délégation française pourra, »s'il n'apparaît pas possible d'aboutir à un règlement définitif couvrant à la fois la période préparatoire et celle du marché unique«, accepter »une solution provisoire limitée aux prochaines campagnes«¹⁵⁸. De l'autre côté du Rhin, le Cabinet fédéral consulte ses représentants auprès des instances communautaires et se réunit à plusieurs reprises pour fixer la stratégie allemande¹⁵⁹. Le chancelier se montre déterminé à ne faire aucune concession sur le financement agricole sans avoir obtenu, au préalable, les contreparties demandées¹⁶⁰. Schröder espère notamment qu'une position ferme permettra d'amener le général de Gaulle à se montrer plus conciliant¹⁶¹.

Dans la matinée du 11 juin, la délégation française arrive à Bonn avec l'espoir de négocier un compromis bilatéral sur le règlement financier et les questions soulevées par les propositions de la Commission. À l'issue de la première journée d'entretiens, un certain optimisme est perceptible chez les deux délégations, car un compromis semble se dégager sur la question des pouvoirs du Parlement européen, Paris acceptant »que l'Assemblée de Strasbourg soit consultée plus largement qu'actuellement sur les questions autres que budgétaires«¹⁶². Des désaccords subsistent cependant sur quatre points cruciaux: la période d'application du règlement financier, la durée de la période transitoire, la couverture des dépenses et la répartition des charges dans les recettes communautaires. Estimant que ces désaccords peuvent être surmontés, le chancelier plaide pour que la date du 30 juin ne soit pas interprétée de manière trop restrictive et que, parallèlement, les discussions sur l'Europe politique soient reprises. Il lui faut toutefois vite déchanter, car le président français lie une fois de plus le règlement du financement agricole à la tenue d'une conférence au sommet: »Nous voulons donc quitter Bonn avec la certitude que la négociation économique sera menée à bonne fin.

¹⁵⁸ AD/MAE, DE-CE, vol. 1198, Note pour Wormser, Paris, 2.06.1965.

¹⁵⁹ PAAA, B20, Bd. 1319, Von Stempel an Botschafter Harkort betr. Finanzregelung und deutscher Vorschlag für die Stärkung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, 3.06.1964.

¹⁶⁰ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, vol. 262, Seydoux à MAE a/s entretien avec Westrick, Bonn, 8.06.1965.

¹⁶¹ PAAA, B150, Bd. 54, Schröder an Erhard betr. Besprechung mit General de Gaulle, Bonn, 8.06.1965. Voir aussi OSTERHELD, Außenpolitik unter Bundeskanzler Erhard, p. 198.

¹⁶² AN, 5AG1/162, Entretien en tête-à-tête Pompidou-Erhard, le 11.06.1965.

Alors nous pourrions annoncer la réunion au sommet qui aura lieu après vos élections et avant la fin de l'année¹⁶³.

Les accords conclus le 11 juin et dans la matinée du 12 juin sont néanmoins remis en question lors de la séance de clôture. Après que le général de Gaulle a rappelé l'importance de parvenir à une «entente claire sur la position à adopter à Bruxelles, de façon à en finir avec le règlement financier»¹⁶⁴ et donné son accord de principe à une réunion au sommet des chefs d'État et de gouvernement européens, le chancelier donne lecture d'un projet de communiqué établi par Lahr¹⁶⁵. Ce texte, qui résume en sept points la position allemande, provoque la stupeur côté français. Les cinq premiers points, qui concernent notamment la réalisation simultanée du marché commun agricole et du marché commun industriel, la recherche d'une politique commerciale commune dans le cadre du GATT et l'acceptation du principe de l'affectation des droits de douane au FEOGA si le niveau des dépenses le justifie, ne posent pas de problèmes majeurs. *A contrario*, les deux derniers points relatifs à la période transitoire et aux attributions du Parlement européen posent problème. Le désaccord porte principalement sur la durée du règlement financier à adopter le 30 juin par les Six, le document allemand proposant qu'un nouveau règlement financier, dont la durée resterait toutefois à définir, soit adopté à cette date. C'est inacceptable pour le général de Gaulle, qui souhaite un règlement financier valable jusqu'en 1970.

Après le déjeuner, les experts des deux délégations se réunissent au château d'Ernich pour tenter de trouver un compromis. Un accord se dégage assez rapidement sur l'aménagement des compétences de l'Assemblée en matière budgétaire de façon à donner plus de poids à ses avis sans diminuer le pouvoir de décision du Conseil. Mais, les négociations continuent d'achopper sur la durée de la période transitoire et la clé de répartition des contributions, car le gouvernement fédéral n'est prêt à accepter qu'un règlement financier d'une durée d'un an et non de cinq ans, comme le demande la France, et demande un plafonnement de sa contribution nationale au budget agricole. Les Allemands espèrent ainsi amener le gouvernement français à poursuivre la discussion sur les questions afférentes au financement agricole au-delà du 30 juin, et garder ainsi un moyen de pression pour obtenir satisfaction dans d'autres domaines¹⁶⁶. Les Français estiment au contraire que l'arrangement doit couvrir toute la période transitoire et qu'il ne saurait y avoir de plafond aux contributions nationales dont la clé de répartition doit tenir compte de fa-

¹⁶³ AN, 5AG1/162, Entretien de Gaulle-Erhard le 12.06.1965 (matin); AAPD, 1965, Dok. 246, p. 1038.

¹⁶⁴ AN, 5AG1/162, Séance plénière du 12 juin 1965.

¹⁶⁵ AAPD, 1965 II, Dok. 247, p. 1039-1040.

¹⁶⁶ PAAA, B150, Bd. 54, Vermerk über die Schlussbesprechung am 12.06.1965 auf Schloss Ernich.

çon croissante des importations en provenance de pays tiers¹⁶⁷. Mais surtout, le gouvernement français tient à ce que tout soit réglé au 30 juin 1965.

Le sommet franco-allemand se conclut donc sans compromis alors même qu'un Conseil des ministres de l'Agriculture doit se tenir quelques jours après. La délégation française, qui s'était rendue à Bonn avec la ferme intention de conclure un accord avec les Allemands sur le règlement financier, repart déçue et surtout les mains vides. Dans la caravelle qui le ramène à Paris, le général de Gaulle peste ouvertement contre les incohérences de la politique allemande¹⁶⁸. L'incident du 12 juin est aussi révélateur des différences existant entre le chancelier et son ministre des Affaires étrangères sur la stratégie à adopter à l'égard de Paris: Erhard est plutôt partisan de la conciliation, Schröder de la confrontation¹⁶⁹. Tablant sur le fait que Bonn n'a pas plus envie que Paris » que la Commission et l'Assemblée mettent la main sur des crédits énormes¹⁷⁰, le président français ne perd pas tout à fait l'espoir d'aboutir, le 30 juin, à un règlement financier satisfaisant.

L'échec du sommet franco-allemand n'est pas étranger au revirement tactique du ministre français des Affaires étrangères lors du Conseil des ministres de la CEE des 13–15 juin 1965. Jusqu'alors la France insistait pour conclure un règlement définitif quitte à faire quelques concessions sur les pouvoirs de l'Assemblée et l'achèvement simultané de l'union douanière. Or, Couve de Murville propose une solution intermédiaire, combinant fermeté sur les principes et flexibilité sur certains points jugés négociables. Cette solution, qui a été esquissée entre le Quai d'Orsay et le SGCI dès le printemps et arrêtée lors d'un Conseil des ministres fin mai¹⁷¹, consiste à élaborer, d'ici le 30 juin, un règlement provisoire (et non plus définitif) et à arrêter simultanément les principes du régime définitif qui seraient peu à peu mis en œuvre. L'affectation des prélèvements à la Communauté serait effective au fur et à mesure de la

¹⁶⁷ Sur ce point Paris est cependant disposé à faire en sorte que la contribution allemande reste autour d'un pourcentage voisin de 31–32 %.

¹⁶⁸ PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, vol. II, p. 287. Quelques jours après le sommet, Erhard réunissait le Cabinet fédéral pour éclaircir les circonstances de l'élaboration du document lu en séance plénière. Le ministre de l'Économie, Kurt Schmücker, et Fritz Neef, son secrétaire d'État, en profitaient pour souligner les incohérences des propositions allemandes présentées dans ce document et regretter que »wir standen kurz vor einem großen Erfolg; aber, weil wir zusätzlich etwas haben wollen, was wir nicht kriegen können, haben wir uns alles selbst verdorben. Die Franzosen haben ihr Wort gehalten«, dans: OSTERHELD, *Außenpolitik unter Bundeskanzler Erhard*, p. 206–207. Il insiste auprès du chancelier pour que, lors de la réunion que Lahr doit avoir avec son homologue français, celui-ci se borne à explorer les chances de rapprochement franco-allemand. PAAA, B1, Bd. 213, Schmücker an Erhard, 21.06.1965.

¹⁶⁹ La version du document élaboré par la chancellerie était plus conciliante que celle qui avait été établie par l'Auswärtiges Amt. C'est pourtant cette dernière version dont Erhard autorise la lecture. BAK, B136, Bd. 2092.

¹⁷⁰ PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, vol. II, p. 287.

¹⁷¹ Cf. PALAYRET, *France, The Empty Chair Crisis*, p. 55; AD/MAE, DE-CE, vol. 1198, Conseil restreint du 28.05.1968.

mise en vigueur des prix uniques et au plus tard le 1^{er} janvier 1970; celle des droits de douane serait repoussée à une date ultérieure. D'ici là, les dépenses communautaires seraient couvertes par les contributions financières des États membres, dont le montant serait défini par une clé de répartition dite »déformante«¹⁷². Cette proposition du ministre français a surtout l'avantage d'éliminer le lien entre le financement agricole et les changements institutionnels proposés par la Commission¹⁷³.

Avec ces propositions, Paris fait preuve de sa bonne volonté à l'égard de ceux de ses partenaires, dont la République fédérale, qui appréhendent d'avoir à assumer l'essentiel du financement de la PAC, et se place non plus en position de demandeur mais d'initiateur. Les réactions globalement positives des Cinq témoignent du succès de ce revirement tactique. La délégation allemande, représentée par les secrétaires d'État Lahr (Affaires étrangères) et Grund (Finances) prend également »des positions nuancées et modérées qui, sur certains points importants, coïncident, à peu de chose près, avec les nôtres«¹⁷⁴. Sur deux points importants et jusqu'alors problématiques, les positions française et allemande se sont rapprochées. Les Allemands acceptent désormais que le renvoi à une date ultérieure de la mise à disposition de la Communauté de ressources propres reporte d'autant la question de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Ensuite, la difficulté surgie à Bonn, suite au refus allemand de s'engager sur un régime transitoire applicable pour plus d'un an, a été aplanie¹⁷⁵. La conclusion plutôt favorable de ce premier débat sur le financement agricole constitue en tout cas une base de discussion prometteuse pour les entretiens entre Wormser et Lahr, qui doivent avoir lieu le 22 juin.

La visite du secrétaire d'État allemand confirme le rapprochement des points de vue français et allemand, du moins sur le papier. Lahr donne son agrément pour que l'affectation des droits de douane à la Communauté n'intervienne qu'à partir du moment où dépenses et recettes communautaires s'équilibreront. Les Allemands sont aussi d'accord pour que le Conseil conserve le dernier mot en matière budgétaire. Pour ce qui est du règlement financier, le secrétaire d'État allemand indique que son gouvernement accepte de traiter de l'ensemble de la période transitoire, même s'il lui paraît peu

¹⁷² Le terme se réfère au fait que la contribution des États membres est calculée, en partie, en fonction du volume des importations. Ce système conduit à faire payer davantage les pays qui, comme la République fédérale, importent le plus. Or, la Commission proposait de remplacer cette clé déformante par un pourcentage fixe. Avec ce pourcentage fixe, la contribution française serait à peu près identique à celle de l'Allemagne bien que la France importât moins de denrées alimentaires.

¹⁷³ AD/MAE, DE-CE, vol. 1111, Note a/s de la nature et des conséquences de la proposition française relative au financement de la PAC, 18.06.1965.

¹⁷⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1111, Boegner à MAE a/s réunion du Conseil des ministres CEE, Bruxelles, 16.06.1965.

¹⁷⁵ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s des affaires européennes.

probable d'aboutir à un accord sur l'ensemble de la question d'ici le 30 juin. Il plaide, en conséquence, en faveur d'un prolongement des discussions, au moins jusqu'à la fin de l'année. Pour Wormser, «l'élément essentiel apporté par la conversation du 22 juin est la relation que les Allemands établissent entre la réalisation de l'union douanière dans le domaine industriel et celle de la Politique agricole commune»¹⁷⁶. En contrepartie de la réalisation de l'union douanière au 1^{er} juillet 1967, Bonn se dit prêt à faire en sorte que le marché commun agricole soit réalisé à cette date.

À l'issue de la réunion du 22 juin, une »weitgehende Übereinstimmung«¹⁷⁷ semble donc se dégager sur les modalités du règlement financier et ses questions connexes. À Paris, les responsables en retirent l'impression qu'on avait décidé à Bonn de s'aligner sur les positions françaises telles qu'elles ont été définies à Bruxelles le 15 juin, qu'ainsi le gouvernement fédéral considèrerait s'être acquitté de ses devoirs envers le gouvernement français et envers la CEE, mais qu'il appartenait maintenant au gouvernement français, avec l'appui du gouvernement fédéral, d'emporter la décision à Bruxelles, c'est-à-dire de convaincre ses quatre partenaires ou de monnayer leur ralliement¹⁷⁸.

Se fondant sur ce compromis bilatéral, le Quai d'Orsay et le SGCI réajustent les objectifs et la stratégie française pour le Conseil des ministres de la CEE des 29 et 30 juin. À l'exception de la conclusion d'un règlement couvrant l'ensemble de la période transitoire (1965–1970), le reste – date d'affectation des prélèvements au budget communautaire et pouvoirs de l'Assemblée – est négociable¹⁷⁹.

3.2.2 La crise de la chaise vide

Lors du Conseil des ministres des 29 et 30 juin, la France, conformément à l'accord établi entre Wormser et Lahr, demande l'adoption d'un règlement financier s'étendant jusqu'en 1970. Les négociations sont certes difficiles, mais pas inéluctablement vouées à l'échec. Les Six se mettent d'accord sur un certain nombre de points, car les propositions de la Commission sont loin de faire l'unanimité. Mais, plusieurs partenaires de la France, y voient l'opportunité de remettre en cause l'adoption du règlement financier¹⁸⁰. Devant l'attitude dilatoire des Néerlandais et des Italiens, et surtout le revirement de Schröder

¹⁷⁶ AD/MAE, Pactes, carton n° 340, Wormser à ambassades Bonn et représentation permanente à Bruxelles, Paris, 23.06.1965.

¹⁷⁷ PAAA, B2, Bd. 129, Auszug aus dem Parlamentsprotokoll vom 2.07.1965.

¹⁷⁸ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s entretien Wormser-Lahr du 22.06.1965, Paris, 23.06.1965.

¹⁷⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1111, Note a/s du règlement financier/Situation au 24.06.1965 et Note pour le ministre a/s réunion interministérielle, Paris, 24.06.1965.

¹⁸⁰ Maurice VAISSE, La politique européenne de la France en 1965: Pourquoi la »chaise vide«?, dans: LOTH (dir.), Crises and Compromises, p. 209–210.

sur la question des pouvoirs de l'Assemblée, Couve de Murville, qui préside le Conseil, prend alors »acte que les engagements pris, et constamment répétés, n'[o]nt pas été tenus«¹⁸¹ et lève la séance. Cette rupture des pourparlers, inédite dans l'histoire des marathons agricoles où l'on avait pris l'habitude d'»arrêter la pendule« jusqu'à obtenir un accord, montre la détermination à ouvrir la guerre des nerfs avant le terme de la présidence française du Conseil des ministres.

Le lendemain, Couve de Murville rend compte des débats lors du Conseil des ministres à Paris. À l'issue du Conseil, Peyrefitte annonce de façon sibylline que le gouvernement français entend tirer »les conséquences économiques, politiques et juridiques de la situation«¹⁸². Le 6 juillet, le représentant permanent de la France à Bruxelles, Jean-Marc Boegner, est rappelé à Paris, conformément à ce que Couve de Murville avait annoncé à l'ambassadeur Klaiber quelques jours auparavant¹⁸³. Son adjoint, Maurice Ulrich, est chargé de gérer les affaires courantes. La chaise de la France à Bruxelles est désormais vide.

Deux éléments jouent en faveur de la maturation et de l'éclatement de la crise à l'été 1965. Le premier tient à la ligne dure adoptée par le gouvernement français en opposant ses convictions concernant le développement économique, politique et institutionnel futur des Communautés à celles de ses partenaires. Ce choix tient au fait que, pour de nombreux responsables français, l'achèvement de la PAC constitue bel et bien »la condition nécessaire à la naissance du processus de création de l'Europe politique«¹⁸⁴. Il faut donc doter la PAC d'un règlement financier qui lui permette de fonctionner et donne à l'Europe les moyens de s'affirmer en tant que puissance économique. Cela explique aussi les préalables que le général de Gaulle ne cesse de poser à la relance de l'Europe politique voulue par le chancelier Erhard. Ces préalables sont certes un utile moyen de pression, mais ils représentent aussi une condition indispensable à la réalisation de l'unité politique et économique de l'Europe. Le raidissement de l'attitude des dirigeants allemands est un second facteur aggravant. Contrairement à ce qui s'était passé en 1963 et 1964, le gouvernement Erhard-Schröder n'est plus disposé à faire de concessions, mais est déterminé à obtenir, en échange de son vote en faveur d'un règlement financier agricole conforme aux vues françaises, des contreparties concrètes dans d'autres secteurs communautaires. Cette nouvelle attitude résulte autant de la disparition progressive de la crainte que la France se retire du Marché commun que de l'exaspération croissante des autorités fédérales à l'égard de l'unilatéralité des

¹⁸¹ COUVE DE MURVILLE, Une politique étrangère, p. 334.

¹⁸² AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Télégramme au départ a/s rupture des négociations de Bruxelles sur le financement de 1965. Le 3 juillet, Schröder reçoit Seydoux pour lui demander la signification des propos de Peyrefitte et s'enquérir des intentions de la France. Cf. AAPD, 1965 II, Dok. 266, p. 1105-1113.

¹⁸³ PAAA, B150, Bd. 56, Klaiber an das AA betr. Unterredung mit Couve de Murville, 2.07.1965.

¹⁸⁴ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s entretien avec Lahr, 26.03.1966.

concessions précédemment faites par elles. À Bonn, le mot d'ordre est donc : »keine deutsche Vorleistung auf dem Agrarsektor«¹⁸⁵.

Dans les jours suivant la rupture des négociations, les autorités fédérales s'efforcent de dédramatiser et de minimiser les événements, ce qui n'empêche pas de considérer que l'attitude française constitue une violation flagrante du traité de Rome. De Paris, Klaiber enjoint la patience et recommande »alles zu unterlassen, was den Konflikt zwischen Frankreich und den übrigen Fünf zu einem deutsch-französischen Konflikt potenzieren könnte«¹⁸⁶. Compte tenu des pressions des agriculteurs français, hostiles à la politique de la chaise vide et inquiets des conséquences de la crise sur le devenir de la PAC, il n'envisage pas que la France soit longue à revenir à la table des négociations. Mais, ce sont les partisans de la ligne dure, représentés par Schröder, qui s'imposent à Bonn¹⁸⁷. Or, c'est le ministre des Affaires étrangères, plus que le chancelier, absorbé par la campagne électorale, qui conduit la politique étrangère allemande¹⁸⁸. Schröder, qui n'est pourtant pas un adepte inconditionnel de la supranationalité, a intérêt à se présenter en tant que porte-parole des Cinq et en défenseur des traités européens contre les tendances révisionnistes de Paris s'il veut conserver son poste en cas de réélection de Erhard¹⁸⁹. Cette position, ajoutée à ses médiocres relations avec les diplomates français, n'est pas de nature à favoriser une collaboration franco-allemande très poussée. En outre, la crise n'est, selon les tenants de la fermeté, pas la résultante d'une controverse franco-allemande, mais bien d'un problème entre la France et ses cinq autres partenaires, d'autant que les consultations bilatérales de juin avaient abouti à un consensus permettant d'envisager un accord sur le règlement financier¹⁹⁰. La responsabilité de la crise en revient principalement à l'Élysée, dont les nouvelles instructions ont remis en question cette possibilité d'accord¹⁹¹. En conséquence, une sortie de crise ne saurait être négociée au niveau bilatéral mais seulement au niveau communautaire¹⁹². Si Gerhard Schröder invoque le traité franco-allemand devant Seydoux, c'est avant tout

¹⁸⁵ ACDP, NL Schröder, I-483-087/2, Aufzeichnung betr. zusammenfassende Darstellung der noch umstrittenen Agrarprobleme der EWG.

¹⁸⁶ PAAA, B150, Bd. 56, Klaiber an das AA betr. Brüsseler Krise, Paris, 2.07.1965.

¹⁸⁷ MÜLLER-ROSCHACH, *Die deutsche Europapolitik*, p. 163; LAHR, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, p. 425–432.

¹⁸⁸ OPPELLAND, »Entangling Alliance with None«, p. 227.

¹⁸⁹ Cf. Ibid., p. 237–238; LAHR, *Zeuge von Fall und Aufstieg*, p. 434. Voir aussi Philippe BAJON, *De Gaulle finds his »Master«*. Gerhard Schröder's »Fairly Audacious Politics«, dans : *Journal of European Integration History* 17/2 (2011), p. 253–269.

¹⁹⁰ PAAA, B150, Bd. 56, Lahr betr. deutsche Haltung zur gegenwärtigen EWG-Kontroverse, Bonn, 9.07.1965; AAPD, 1965 II, Dok. 265, p. 1104–1105; PAAA, B20, Bd. 1167, Aufzeichnung betr. Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22.01.1963, Bonn, 10.06.1966.

¹⁹¹ AAPD, 1965 II, Dok. 267, p. 1114.

¹⁹² AAPD, 1965 II, Dok. 269, p. 1123–1130.

à l'initiative de la chancellerie, où l'on ne veut pas rompre complètement les ponts avec Paris¹⁹³.

L'analyse des torts est fort différente à Paris. Sans imputer à l'Allemagne l'entière responsabilité de l'échec des négociations, les diplomates français reprochent à la délégation allemande d'avoir « montré à ceux qui cherchaient la crise qu'elle s'en accommoderait sans trop de regrets »¹⁹⁴. Plus grave est cependant la position prise par Schröder lors des débats sur la question des pouvoirs de l'Assemblée dont, en contradiction flagrante avec ce qui avait été négocié au niveau bilatéral entre Wormser et Lahr, il demandait une extension encore plus importante des compétences¹⁹⁵. Les Français ont donc le sentiment que les autorités fédérales, ayant acquis « la conviction qu'elles ont en quelque sorte des droits et même une véritable créance sur nous »¹⁹⁶, leur ont fait non seulement faux bond, mais ont cherché « à exploiter la situation pour faire accepter un certain nombre de demandes reconventionnelles »¹⁹⁷. Il s'agit, selon eux, d'une rupture de la confiance puisque les engagements pris n'ont pas été tenus. Or, les Français estiment « qu'une Communauté où les États membres ne tiennent pas leurs engagements n'en est point une » et qu'il est « dangereux et illusoire de continuer à participer à la construction économique de l'Europe à Six, tant que l'atteinte portée à la confiance n'aura pas été effacée »¹⁹⁸. Au-delà du désaccord sur le règlement financier agricole, « c'est donc, en vérité, le sort du traité de Rome qui est en cause »¹⁹⁹.

La responsabilité de la République fédérale dans la décision française se lit également à un autre niveau qui trahit les traces laissées par la dégradation continue des relations franco-allemandes depuis 1964 et les affrontements précédents sur les questions agricoles. D'une conversation avec un informateur français, un entrepreneur allemand, très liés aux instances du BDI retient que « man wird deshalb objektiv in Betracht ziehen müssen, dass de Gaulle beziehungsweise die französische Regierung aus ehrlicher Enttäuschung die Krise in der EWG hat entstehen lassen und wird sich fragen müssen, ob die EWG nicht eher als ›Prügelknabe‹ für die tatsächliche Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen hat herhalten müssen »²⁰⁰. L'argument de la « trahison » de Bonn, utilisé par Paris, n'est donc pas purement rhétorique ou juste

¹⁹³ AAPD, 1965 II, Dok. 266, p. 1105-1113; AD/MAE, DE-CE, vol. 1198, Seydoux à MAE a/s entretien avec Schröder, Bonn, 3.07.1965.

¹⁹⁴ AN, 5AG1/48, Projet de télégramme pour Bonn, 6.07.1965.

¹⁹⁵ AD/MAE, SG-EM, vol. 26, Note a/s des conditions dans lesquelles ont été rompues, le 30 juin, les négociations sur le règlement financier et responsabilité particulière de l'Allemagne, Paris, 1.02.1966.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s de l'Europe des Six, 13.10.1965.

¹⁹⁸ AN, 5AG1/48, Projet de télégramme pour Bonn, 6.07.1965.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ BAK, B136, Bd. 6206, Aufzeichnung betr. Gespräch Otto Friedrich mit einem französischen Gewährmann, 22.11.1965. De Gaulle confirme, en privé, cette analyse à Peyrefitte. Cf. PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 295-296.

destiné à légitimer le boycott français. Par ailleurs, l'attitude dilatoire voire obstructive dont a fait preuve l'Allemagne lors des précédentes négociations agricoles en 1963 et 1964 a conforté à Paris l'idée que le passage du vote à l'unanimité à la majorité qualifiée compliquera plus encore la réalisation de la PAC²⁰¹. Les tentatives répétées de l'Allemagne de retarder, sinon de bloquer l'achèvement du marché commun agricole viennent renforcer les craintes françaises que les partenaires les plus récalcitrants à la PAC, comme la République fédérale, ne saisissent cette occasion pour la réviser dans un sens plus conforme à leurs intérêts, quitte à remettre en cause des décisions prises à l'unanimité²⁰². Margerie n'a donc pas tort d'évoquer dans son rapport de fin de mission «la crise psychologique provoquée par l'attitude dilatoire de la République fédérale vis-à-vis du Marché commun»²⁰³.

Ceci explique aussi l'insistance de Paris pour conclure un règlement financier valable jusqu'en 1970 et non pour un an, comme le proposait Bonn, car celui-ci serait alors révisable à la majorité qualifiée en 1966²⁰⁴. Pour Paris, il est donc impérieux de parer à ce danger. Les propositions de la Commission lui fournissent une occasion inespérée de faire d'une pierre trois coups²⁰⁵: se débarrasser de «toute cette mafia de supranationalistes»²⁰⁶, «liquider» le vote à la majorité et en revenir à une coopération organisée entre les Six, semblable à celles des plans Fouchet, autrement dit de «coiffer Bruxelles»²⁰⁷. Dans l'immédiat, le Quai d'Orsay et l'Élysée entendent faire monter les enchères, en attendant le moment propice pour conclure un compromis, »der den französischen Agrarinteressen und den politischen Vorstellungen des Generals möglichst weitgehend Rechnung trägt«²⁰⁸.

Le retrait de la France de certaines instances communautaires donne au gouvernement allemand l'occasion de mettre en pratique la stratégie définie au début du mois de mai 1965 au cas où la France serait amenée à modifier les modalités de sa participation à la CEE. Bonn entend se servir du traité franco-allemand pour ramener la France à la table des négociations. Dans la pratique, il n'y a cependant aucune rencontre bilatérale entre juillet et septembre 1965. Les Allemands sont fermement décidés à contrer toute tentative française de ralentir les travaux de la CEE en renforçant la coopération entre les Cinq. Sur-

²⁰¹ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 50, Note a/s négociations de Bruxelles, Bruxelles, 18.12.1963.

²⁰² AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Note a/s révision pendant la troisième étape des décisions prises au cours de la deuxième étape, Bruxelles, 16.09.1965.

²⁰³ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1696, Rapport de fin de mission de l'ambassadeur Roland de Margerie, 3.01.1965.

²⁰⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Exposé sur les règles de majorité du traité de Rome, 15.09.1965.

²⁰⁵ Cf. ALPHAND, L'étonnement d'être, p. 458.

²⁰⁶ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 291.

²⁰⁷ Ibid., p. 295.

²⁰⁸ PAAA, B150, Bd. 56, Klaiber an das AA betr. Krise der EWG, Paris, 14.07.1965.

tout, il s'agit de veiller au maintien de ce qui a été accompli au sein de la CEE et préserver la possibilité d'une reprise des activités de la Communauté, sans isoler Paris. Si les autorités fédérales tiennent des contacts bilatéraux pour utiles, ceux-ci ne doivent en aucun cas »die Organe der Gemeinschaft, das heisst den Ministerrat und die Kommission [aus]schlagen«²⁰⁹. À cet égard, Bonn a l'intention d'intensifier les contacts avec des personnalités politiques françaises, telles que Georges Pompidou, dont dépend le SGCI, qui jusqu'alors jouaient un rôle secondaire dans les relations bilatérales²¹⁰, afin de contourner l'Élysée.

Les 26 et 27 juillet 1965, le Conseil des ministres se réunit à Bruxelles pour la première fois en l'absence de la France. Le nouveau mémorandum présenté par la Commission sur le financement de la PAC ne permet pas de sortir de l'impasse, bien qu'il tienne compte de certaines exigences françaises en proposant un règlement financier valable jusqu'en 1970 et passe sous silence la question des pouvoirs du Parlement européen. Mais, la Commission Hallstein s'est, au regard du général de Gaulle, trop discréditée pour qu'il veuille traiter avec elle, si bien que le représentant permanent français suggère à l'ambassade allemande à Paris que les Cinq présentent plutôt leurs propositions qui, assure-t-il, »ruhig unverändert übernommen werden könnten«²¹¹. Les Allemands continuent toutefois de s'interroger sur les intentions réelles du général de Gaulle, tant en ce qui concerne le financement agricole que la participation de la France à la CEE²¹². Ce flou savamment entretenu autour des revendications françaises fait partie de la stratégie du président français qui n'entend les dévoiler qu'au moment choisi par lui.

C'est ce qu'il fait le 9 septembre au cours d'une conférence de presse sur fond de fronde agricole. Les organisations agricoles, hostiles à la chaise vide, reprochent au gouvernement français de brader les intérêts des agriculteurs français au profit d'une question politique – le vote à la majorité – ne les concernant pas²¹³. L'isolement du président est aussi croissant au sein de la haute administration. Un certain nombre de hauts fonctionnaires et de ministres – dont celui de l'agriculture – réprouvent autant la forme que le fond de sa politique vis-à-vis des Communautés et s'inquiètent des répercussions éco-

²⁰⁹ PAAA, B2, Bd. 129, Lahr an alle Vertretungen, Bonn, 22.07.1965.

²¹⁰ PAAA, B2, Bd. 129, Harkort an Lahr, Brüssel, 3.05.1965; PAAA, B150, Bd. 57, Lahr an alle Vertretungen betr. Presseerklärung Pompidous, Bonn, 30.07.1965; PAAA, B150, Bd. 57, Lahr an Westrick, Bonn, 29.07.1965; AAPD, 1965 II, Dok. 314, p. 1309–1315 et Dok. 339, p. 1397–1400.

²¹¹ PAAA, B150, Bd. 58, Knocke an das AA betr. EWG-Krise, Paris, 27.08.1965. Le représentant permanent allemand à Bruxelles préfère rejeter cette suggestion, car c'est à la Commission et non aux gouvernements des États membres de négocier avec Paris. PAAA, B20, Bd. 1322, handschriftlicher Vermerk, 2.09.1965.

²¹² PAAA, B150, Bd. 58, Lahr an Harkort betr. EWG-Krise, Bonn, 6.08.1965.

²¹³ PAAA, B20, Bd. 1322, Klaiber an das AA betr. landwirtschaftliche Opposition gegen EWG-Politik der französischen Regierung, Paris, 18.08.1965. Voir aussi PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 298–299; PISANI, Persiste et signe, p. 226.

nomiques et politiques d'une absence prolongée de la France à Bruxelles²¹⁴. La crise de la chaise vide apporte aussi de l'eau au moulin de ceux qui critiquent le primat donné par le président à l'intégration agricole et plaident en faveur d'une réorientation des priorités économiques françaises vers l'industrie²¹⁵. Dans sa conférence de presse, de Gaulle indique clairement quels sont ses objectifs. Ceux-ci sont essentiellement politiques: se débarrasser de la Commission européenne, «cette hypothèque d'une technocratie, en majeure partie étrangère»²¹⁶, obtenir la révision de la disposition prévoyant que les décisions seront prises, à partir du 1^{er} janvier 1966, à la majorité dans le Conseil des ministres, et en revenir à une «coopération organisée des États évoluant, sans doute, vers une confédération»²¹⁷, autrement dit à la première version du plan Fouchet. Il appelle donc à une transformation institutionnelle radicale de l'Europe des Six, vidée de son potentiel supranational, mais où les intérêts économiques et le principe de la souveraineté nationale seraient préservés²¹⁸. Cette indépendance de la France, le chef de l'État la réaffirme aussi en brossant le tableau d'une ambitieuse politique européenne et mondiale qui présuppose que cesse «la subordination qualifiée »d'intégration« qui est prévue dans l'OTAN»²¹⁹. Il ne ferme pas complètement la porte à toute négociation, mais exclut *de facto* toute initiative ou médiation de la Commission.

Aucun de ces trois objectifs n'est évidemment acceptable pour les Allemands, qui veulent éviter tout ce qui pourrait ouvrir la voie à une révision des traités de Rome, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des institutions communautaires, ce qui n'exclut cependant pas un aménagement des compétences et du rôle de la Commission sans toucher à son indépendance²²⁰. Ce que veut de Gaulle, c'est d'ailleurs moins une révision formelle des traités existants qu'une «formule resituant le droit de veto pour une question essen-

²¹⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1142, Note a/s prochaine réunion agricole de Bruxelles, Paris, 1.09.1965; BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1187, Vermerk betr. Gespräch mit Herrn Ulrich, Brüssel, 21.09.1965.

²¹⁵ Laurent WARLOUZET, The Deadlock. The Choice of the CAP by de Gaulle and Its Influence on French EEC Policy, 1958–1966, dans: PATEL (dir.), Fertile Ground for Europe, p. 111–115.

²¹⁶ DE GAULLE, Discours et messages, vol. IV, p. 378.

²¹⁷ Ibid., p. 379.

²¹⁸ PAAA, B20, Bd. 1322, Aufzeichnung betr. Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten de Gaulle vom 9.09.1965, Bonn, 14.09.1965; BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1788, Aufzeichnung betr. Krise der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, 23.09.1965; PAAA, B150, Bd. 60, Aufzeichnung betr. Gesamtwertung der Erklärungen des französischen Staatspräsidenten auf der Pressekonferenz vom 9.09.1965, Bonn, 21.09.1965.

²¹⁹ DE GAULLE, Discours et messages, vol. IV, p. 383–385.

²²⁰ PAAA, B20, Bd. 1322, Aufzeichnung betr. was wären die Folgen, wenn wir auf die Forderungen de Gaulles nach Umgestaltung der europäischen Gemeinschaften eingingen; PAAA, B150, Bd. 60, Aufzeichnung betr. Europäischen Gemeinschaften, Bonn, 17.09.1965.

tielle»²²¹. Bonn n'est pas opposé à un accord interprétatif sur l'application de la règle de la majorité, car le gouvernement fédéral, pas plus que son homologue français, ne désire être mis en minorité sur les questions agricoles. Il serait même »prêt à accepter que la France et l'Allemagne concluent entre elles un arrangement qui pourrait rester confidentiel, par lequel elles s'engageraient à ne pas voter l'une contre l'autre dans des questions jugées essentielles par l'une d'entre elles«²²².

La victoire des Unions chrétiennes lors des élections législatives du 19 septembre 1965 confirme la coalition gouvernementale CDU/CSU-FDP en place. Fort d'une légitimité populaire et politique confortée, le chancelier Erhard est, vu de Bruxelles, »doppelt verpflichtet, endlich zu handeln«²²³. Que le gouvernement fédéral soit, par ailleurs »le partenaire le plus puissant et l'allié le plus proche de la France«²²⁴ en fait un candidat idéal pour prendre l'initiative. Mais Erhard est absorbé par la difficile formation de son gouvernement, et il est visiblement plus intéressé à ses projets de conférence de sommet qu'à se colleter avec »d[en] gegenwärtigen Schwierigkeiten in Brüssel«²²⁵. Il laisse donc la représentation allemande à Bruxelles sans instructions tandis que Lahr, qui a un moment caressé l'idée de se rendre à Paris pour interroger Wormser sur les intentions françaises en abandonne finalement le projet²²⁶.

Le 12 octobre, les contacts franco-allemands reprennent avec l'audience de l'ambassadeur allemand par Maurice Couve de Murville afin de discuter des moyens de sortir de la crise²²⁷. Klaiber soumet un certain nombre de propositions qui vont dans le sens de la France. Sur la question de la majorité, il indique ainsi que son gouvernement serait d'accord pour mettre fin au vote majoritaire, mais préfère un arrangement oral à toute formule écrite, donc formelle. Pour ce qui est de la Commission, l'ambassadeur laisse entendre que la perspective de la fusion des exécutifs pourrait permettre un arrangement, mais il se garde bien d'évoquer le cas de son président, alors que pour Paris il s'agit, d'une manière ou d'une autre, »de procéder à un changement d'hommes«²²⁸. Quant à la procédure, les Allemands acceptent le prin-

²²¹ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 299.

²²² CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, vol. 262, Seydoux à MAE a/s instructions pour la délégation allemande, Bonn, 28.09.1965. Cette proposition a été suggérée par Carl F. Ophüls, chargé par Erhard d'étudier diverses solutions à la crise. PAAA, B20, Bd. 1323, Aufzeichnung betr. mögliche Lösung der EWG-Krise, 22.09.1965.

²²³ BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1788, Aufzeichnung betr. Krise der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 23.09.1965.

²²⁴ BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1305, Overbeck an Westrick, 25.10.1965.

²²⁵ AAPD, 1965 II, Dok. 377, p. 1568.

²²⁶ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, vol. 262, Seydoux à MAE, Bonn, 28.09.1965; AAPD, 1965 II, Dok. 369, p. 1518-1522; PAAA, B2, Bd. 129, Vermerk betr. EWG-Krise/Kontakte mit Frankreich, Bonn, 5.10.1965.

²²⁷ AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Note a/s audience de Klaiber par Couve de Murville, 13.10.1965; AAPD, 1965 II, Dok. 388, p. 1607-1609.

²²⁸ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Note a/s de l'Europe des Six, Paris, 13.10.1965.

cipe d'une conférence intergouvernementale, proposée par Paul-Henri Spaak au début du mois d'octobre²²⁹. Si certaines difficultés subsistent, notamment en ce qui concerne le lieu et la nature de la réunion ministérielle projetée et la forme juridique d'un accord interprétatif, le dialogue bilatéral est renoué.

Devant l'Assemblée nationale, Maurice Couve de Murville pose les conditions du retour de la France à la table des négociations. Ces conditions pré-supposent que les Six s'accordent au préalable sur les questions politiques (Commission et vote à la majorité) avant d'aborder les problèmes techniques (règlement financier) et que ces discussions se déroulent à un moment (après les élections présidentielles françaises), en un lieu (partout sauf à Bruxelles) et dans un cadre approprié (c'est-à-dire intergouvernemental)²³⁰. Les autorités fédérales ont par ailleurs intérêt à ce que la crise de la chaise vide se résolve rapidement, car elles redoutent que des retards supplémentaires dans la négociation Kennedy ne finissent par compromettre définitivement les chances de succès²³¹. Elles s'inquiètent aussi de l'offensive de charme que le général de Gaulle déploie à l'égard de l'Europe de l'Est, avec laquelle les contacts se multiplient depuis le début de l'année 1965, et du rapprochement franco-soviétique qui s'esquisse²³². De fait, Klaiber prévient que ce rapprochement »für die Bundesrepublik gleichzeitig Warnung sein [soll]«²³³. Entre Paris et Bonn, le fossé ne se creuse pas seulement sur le terrain de la détente, mais également sur celui de la réunification. En février 1965, le général de Gaulle a qualifié le problème allemand de »problème européen par excellence« et appelé les Européens à créer les conditions de la réalisation de la réunification allemande. Pourtant, les Allemands poussent les alliés occidentaux, en dépit de la réticence de la France, à publier une énième déclaration tripartite destinée à appuyer la politique de réunification du gouvernement fédéral. Le projet de déclaration tripartite est finalement abandonné, mais avec pour corollaire un nouveau refroidissement des relations bilatérales. Pour Bonn, il est donc essentiel que la France regagne le giron communautaire le plus rapidement possible, mais pas à n'importe quel prix.

Lors du Conseil des ministres des 25 et 26 octobre à Bruxelles, Bonn pousse ses quatre autres partenaires européens à s'accorder le plus rapidement possible sur les questions politico-institutionnelles de façon à présenter un front

²²⁹ Le 5 octobre, le ministre belge des Affaires étrangères envoyait aux cinq capitales européennes un mémorandum dans lequel il proposait que le Conseil se réunisse à Bruxelles avec la France, mais sans la Commission, pour y discuter des aspects politiques et institutionnels de la crise. AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Mémorandum, 5.10.1965.

²³⁰ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1606, Discours de M. Couve de Murville prononcé le 20.10.1965 à la tribune de l'Assemblée nationale.

²³¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Note, 30.09.1965.

²³² Ce rapprochement se traduit par l'adoption du procédé français SECAM pour la télévision par les Soviétiques, contre le procédé américain PAL, et les visites d'Andrei Gromyko à Paris et de Couve de Murville à Moscou.

²³³ PAAA, B150, Bd. 63, Klaiber an das AA betr. Moskau-Reise, 4.11.1965.

commun face à Paris. En échange du règlement financier et des aménagements institutionnels, le gouvernement fédéral veut par ailleurs obtenir des assurances pour la solution de certains problèmes agricoles, notamment les règlements lait et sucre, et la disparition des obstacles à la négociation GATT, autrement dit Erhard ne veut plus faire de concessions sans contrepartie²³⁴. Ce raidissement se manifeste aussi lors des conciliabules des Cinq à Bruxelles, à l'issue desquels Schröder insiste publiquement pour qu'il ne soit pas porté atteinte à la lettre et à l'esprit des traités européens²³⁵.

Conformément à l'arrangement conclu entre les Cinq, c'est sur ce dernier point que le ministre allemand met l'accent lors de son entrevue avec son homologue français à la mi-novembre. Cette rencontre ne permet guère de rapprocher les positions, chaque gouvernement campant sur la sienne. Par rapport au sommet de juin 1965, la position française s'est inversée, car c'est le règlement des questions politiques (vote à la majorité) et institutionnelles (rôle de la Commission) et non plus agricoles (règlement financier) qui ont désormais la priorité. Il est vrai que le règlement financier ne pose plus de problème insurmontable, puisqu'en s'accordant sur un règlement valable jusqu'à la fin de la période transitoire, les Cinq ont donné satisfaction à Paris²³⁶. Les différends franco-allemands portent cependant moins sur le problème de la majorité que sur celui de la Commission. En ce qui concerne le vote à la majorité, Schröder est prêt à envisager une sorte de déclaration d'intention engageant les Six à ne pas en abuser »dès l'instant où il serait dit ou su que le résultat du vote majoritaire [est] inacceptable pour un des partenaires«²³⁷, sans que le traité de Rome soit altéré. Sur le sujet de la Commission, le ministre allemand n'est certes pas hostile à un examen critique de ses pratiques et habitudes, mais refuse catégoriquement tout ce qui pourrait la rétrograder au rang de secrétariat. Malgré une possibilité de compromis, ces contacts franco-allemands, qui sont les premiers à avoir lieu dans le cadre du traité de l'Élysée depuis le début de la crise de la chaise vide, se soldent par un échec. Ils montrent également »die sehr engen Grenzen, die dem bilateralen Gedankenaustausch im vorliegenden Falle gesetzt sind«²³⁸. L'Auswärtiges Amt est de toute manière réticent »à se laisser entraîner dans une procédure de pourparlers bilatéraux«²³⁹ qui

²³⁴ ACDP, VIII-001-1010/2, Fraktionssitzung der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestags am 19.10.1965; PAAA, B150, Bd. 62, Aufzeichnung betr. Vorbereitung des Ministerrats der EWG am 25./26.10.1965, Bonn, 21.10.1965.

²³⁵ AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Note, Bruxelles, 29.10.1965.

²³⁶ PAAA, B20, Bd. 1326, Aufzeichnung betr. Haltung Frankreichs zur EWG – Agrarfinanzierung, Bonn, 16.11.1965.

²³⁷ AN, 5AG1/162, Entretien Couve de Murville-Schröder le 13.11.1965; AAPD, 1965 III, Dok. 416, p. 1721-1806; PAAA, B2, Bd. 129, Vermerk betr. deutsch-französische Konsultation vom 13.11.1965, Bonn, 22.11.1965.

²³⁸ PAAA, B150, Bd. 63, Drahterlass betr. Lage in der EWG, Bonn, 15.1.1965.

²³⁹ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, vol. 262, Seydoux à MAE, Bonn, 19.11.1965.

risquent de miner la solidarité des Cinq et d'amener la République fédérale à faire des concessions. Cette solidarité des Cinq est perçue comme étant »die einzige Gewähr für ein Fortleben der Gemeinschaft der Sechs«²⁴⁰, car tout signe de faiblesse est susceptible d'être exploité par les Français pour faire monter le prix à payer pour le retour de la France à la table des négociations bruxelloise. Paris espère profiter des conversations bilatérales – au demeurant pas seulement avec les Allemands – pour »abtasten zu können, inwieweit die fünf Partner ihre einheitliche Linie wirklich aufrecht[zu]erhalten gewillt sind«²⁴¹.

En France, les choses bougent sous l'effet de la campagne présidentielle. Celle-ci est entrée dans une phase critique et la crise européenne est devenue un enjeu électoral majeur. Les organisations agricoles, et en particulier la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), mobilisent leurs troupes pour exercer un chantage aux voix. Outre les pressions des milieux agricoles, le président sortant subit la concurrence du candidat chrétien-démocrate, Jean Lecanuet, qui se présente avec un programme pro-européen et espère capter les voix des mécontents de la politique européenne du général de Gaulle. Au Quai d'Orsay, Couve de Murville est de plus en plus inquiet des répercussions électorales et souhaite une solution rapide de la crise²⁴². Le 17 novembre, le principe de la participation de la France à une réunion des ministres des Affaires étrangères est arrêté. Cela n'empêche pas le président d'être mis en ballottage à l'issue du premier tour de l'élection, le 5 décembre. Ce mauvais résultat est en grande partie dû à l'impopularité de la chaise vide chez les électeurs. Pour le gouvernement, il est donc impératif de montrer que la France n'entend ni »torpiller« ni »casser«²⁴³ le Marché commun. Le lendemain de la réélection du général de Gaulle à la Présidence de la République, un conseil restreint se tient à l'Élysée et entérine la participation du ministre français à une réunion des Six, en l'absence de la Commission européenne, les 17 et 18 janvier 1966²⁴⁴. Le choix du lieu – Luxembourg – est un geste des Cinq pour éviter une possible immixtion de la Commission dans les concilia-bules des Six. En témoignage de la volonté française de sortir de la crise, Paris accepte de baisser de 10 % ses droits de douane à l'égard des pays du Marché commun, dans les conditions prévues par le traité de Rome, et de proroger, pour une durée de quatre mois à partir du 1^{er} janvier 1966, le mode de calcul pour le second rapprochement du tarif extérieur commun (TEC)²⁴⁵. Paris

²⁴⁰ PAAA, B150, Bd. 67, Vermerk betr. Krise der EG, Bonn, 13.01.1966.

²⁴¹ AAPD, 1965 III, Dok. 412, p. 1690.

²⁴² PAAA, B20, Bd. 1326, Aufzeichnung betr. Gespräch mit dem stellvertretenden Ständigen Vertreter Frankreichs bei der Europäischen Gemeinschaften, am 23.11.1965, Brüssel, 30.11.1965.

²⁴³ DE GAULLE, Discours et messages, vol. IV, p. 422 et 425.

²⁴⁴ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Wormser à ambassades a/s réponse française à l'invitation de Colombo, Paris, 24.12.1965.

²⁴⁵ Le geste n'est pas désintéressé, comme le remarque le SGCI, car la France y a aussi intérêt

refuse cependant d'approuver le projet de budget communautaire – non sans que le général de Gaulle se soit assuré au préalable qu'il existât une procédure pour couvrir les besoins courants et que le risque de voir le budget approuvé par les Cinq était faible²⁴⁶. Or, cette mesure était très attendue des Cinq. Si, comme le suggère Piers Ludlow, le général de Gaulle pensait démontrer, par ce moyen, la détermination de la France et enfoncer un coin dans la solidarité des Cinq, l'effet a été inverse à celui qui était souhaité²⁴⁷.

»Das Haus der Sechs in Ordnung zu bringen, wird keine einfache Sache sein«²⁴⁸, prédisait Lahr à la fin de l'année 1965. Au Quai d'Orsay, nombreux sont ceux qui, comme Jean-Pierre Brunet, estiment qu'il est temps de »résoudre cette crise qui a duré trop longtemps«²⁴⁹. Aucune des revendications françaises n'a été abandonnée, mais les Français sont prêts à négocier les conditions de leur retour à Bruxelles. Compte tenu des intentions du général de Gaulle concernant l'OTAN et de l'imminence d'une nouvelle crise entre la France et ses alliés européens et américains, il apparaît essentiel de clore le dossier de la chaise vide. À l'Élysée comme au ministère des Affaires étrangères, on estime que l'issue, concluante ou non, des conversations à six dépendra de l'attitude de la République fédérale. En conséquence, le général de Gaulle espère arriver, cette fois, à un accord bilatéral, auquel les autres partenaires pourront se rallier²⁵⁰. Outre-Rhin, les Allemands attendent avant tout que les Français énoncent leurs griefs et les solutions qu'ils envisagent²⁵¹.

C'est ce que fait Maurice Couve de Murville le 17 janvier à Luxembourg en exposant le point de point de vue de la France sur le recours au vote majoritaire ainsi que sur la Commission. Sur le premier point, le ministre français plaide en faveur d'un arrangement politique – et non institutionnel, donc sans révision formelle des traités – par lequel les États membres s'engageraient à ne pas se mettre mutuellement en minorité sur des sujets importants. Sa proposition se heurte à l'opposition des Cinq, menée par Schröder, qui refusent toute formule par laquelle les Six renonceraient à l'usage du vote à la majorité²⁵². En ce qui concerne la Commission, Couve de Murville ne fait pas mystère que son gouvernement désire voir se mettre en place le plus rapidement possible la Commission unique prévue par le traité du 8 avril 1965, moyen par

d'un point de vue économique. AD/MAE, DE-CE, vol. 1116, Note a/s de l'échéance du 1^{er} janvier 1966 pour les problèmes de l'union douanière, Paris, 1.10.1965.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 96.

²⁴⁸ PAAA, B20, Bd. 1326, Lahr an Müller-Armack betr. Konzeption für die künftige europäische Integration, 2.12.1965.

²⁴⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Note à Maurice Ulrich, 3.01.1965.

²⁵⁰ PAAA, B150, Bd. 67, Klaiber an das AA betr. Gespräch mit de Gaulle, Paris, 2.01.1966.

²⁵¹ PAAA, B150, Bd. 67, Aufzeichnung betr. Ratstagung in Luxembourg vom 17./18.01.1966, Bonn, 8.01.1966.

²⁵² AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Wormser à ambassades a/s réunion des Six à Luxembourg, Paris, 20.01.1966.

lequel Paris entend régler la «question Hallstein», car il est évident que les Français s'opposeront à la reconduction de son mandat à la tête de la Commission unique²⁵³. Quant au comportement de la Commission, les changements que Paris estime nécessaire d'apporter à son mode opératoire sont détaillés dans un aide-mémoire en dix points, aussitôt rebaptisé décalogue²⁵⁴. Les propositions françaises, dont aucune ne nécessite de révision du traité, visent à réaffirmer la prééminence décisionnelle du Conseil des ministres au sein de la structure institutionnelle communautaire. Une fois encore, c'est le ministre allemand qui se montre le plus réservé à l'égard du document français en faisant valoir «notamment qu'il n'appart[ient] pas au Conseil de fixer les règles de conduite de la Commission»²⁵⁵. À Bonn, les diplomates allemands sont plus nuancés que leur ministre et un accord ne paraît pas impossible dès lors que l'on atténue «die politische Spitze»²⁵⁶ du langage utilisé dans le document français, qui, sur le fond, reprend certaines critiques allemandes²⁵⁷.

Les conversations précédentes s'étant conclues sans avancée notoire, la délégation française remet à ses partenaires, dans l'après-midi du 18 janvier, un projet de calendrier pour le règlement des diverses questions²⁵⁸, étape par étape, afin de mettre fin à la crise et de permettre à la Communauté de reprendre ses activités normales le plus rapidement possible²⁵⁹. Ce nouveau document suscite immédiatement les plus vives réserves de la part de Schröder, qui s'insurge contre le principe d'un calendrier. Les critiques formulées par le ministre allemand provoquent une première interruption de séance. À la reprise des discussions, les Six constatent leurs désaccords sur l'ensemble des sujets évoqués, et le président de séance, le Luxembourgeois Pierre Werner, décide d'ajourner les débats jusqu'aux 28 et 29 janvier²⁶⁰.

L'exaspération des responsables français est complète devant l'opposition quasi systématique dont Schröder a fait preuve pendant les deux jours qu'a

²⁵³ ACDP, NL von der Groeben, I-659-061/2, Aufzeichnung zum französischen Vorschlag eines Zeitplans, Bonn, 19.01.1966.

²⁵⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Aide-mémoire, 17.01.1966.

²⁵⁵ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Wormser à ambassades a/ réunion des Six à Luxembourg, Paris, 20.01.1966; PAAA, B20, Bd. 1330, Vermerk betr. französisches Aide-mémoire zu comportement und style der Kommission, Brüssel, 26.01.1966.

²⁵⁶ PAAA, B20, Bd. 1330, Bemerkungen zum Aide-mémoire der französischen Regierung.

²⁵⁷ PAAA, B20, Bd. 1330, Aufzeichnung betr. Stellungnahme zur 10-Punkte-Programme der französischen Delegation vom 17.01.1966; Aufzeichnung betr. die 10 Forderungen Frankreichs zur Stellung der Kommission, Bonn, 24.01.1966; PAAA, B1, Bd. 214, Frank an Sachs betr. Sitzung der Ständigen Vertreter am 26.01.1966, Brüssels, 26.01.1966.

²⁵⁸ Il s'agit d'abord de régler les problèmes politiques: majorité, comportement de la Commission, discussion de la composition de la future Commission unique, approbation du budget communautaire. Ceux-ci résolus, les Six pourront alors reprendre les discussions techniques sur le règlement financier agricole.

²⁵⁹ ACDP, NL von der Groeben, I-659-061/2, Vorschlag eines Zeitplans der französischen Delegation, 18.01.1966.

²⁶⁰ PAAA, B1, Bd. 214, Aufzeichnung betr. die interne Situation der EWG, Bonn, 21.1.1966.

duré cette première conférence de Luxembourg. La presse française, avec l'assentiment tacite des autorités gouvernementales, fait porter la responsabilité de l'échec de la réunion sur la République fédérale, où cette campagne médiatique «embarrasse et irrite»²⁶¹. Elle menace aussi de transformer la crise communautaire en conflit ouvert entre les deux capitales et donc d'obérer les chances de succès du second round des négociations entre les Six.

Mais, aux yeux des diplomates allemands, le calendrier français pose de nouveaux préalables, inadmissibles à la reprise normale du travail communautaire²⁶². Ils estiment qu'il s'agit d'une crise institutionnelle, déclenchée à propos du règlement financier, qui ne sera réglée que lorsque les Six auront convenus des modalités de vote au Conseil et du comportement de la Commission. Ces deux points une fois acquis, la France ne saurait maintenir «sa chaise vide» ou «à moitié vide» et encore moins «imposer»²⁶³ un quelconque ordre du jour à ses partenaires. En outre, le calendrier français passe sous silence la reprise des discussions à Genève que le gouvernement fédéral et le BDI veulent voir reprendre et aboutir à brève échéance²⁶⁴. Au document français Lahr oppose donc son propre plan dont l'objectif est de régler en priorité les questions relatives au vote majoritaire et à la Commission de manière à »Frankreich [...] zur normalen Brüsseler Rats-Routine zurückzuführen«²⁶⁵, sans préalable et en respectant l'esprit et la lettre du traité de Rome²⁶⁶. En outre, le report des négociations à une seconde conférence inquiète Schröder et Lahr qui redoutent que Paris ne cherche à »taktieren«²⁶⁷, autrement dit à faire échouer les négociations multilatérales à six pour mieux forcer un accord bilatéral lors du sommet franco-allemand de février 1966 et briser ainsi la solidarité des Six. Ces craintes ne sont pas dénuées de fondement, car le général de Gaulle a fait des avances plus ou moins explicites en ce sens à l'ambassadeur Klaiber au début du mois de janvier²⁶⁸.

Le 27 janvier 1966, les six ministres des Affaires étrangères se réunissent une seconde fois à Luxembourg pour tâcher de redéfinir les relations entre la Commission et le Conseil et résoudre la question du vote au sein de ce dernier. L'ouverture des négociations confirme le durcissement de la position allemande. Schröder a sur chacun des points litigieux défini des limites si

²⁶¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Seydoux à MAE, Bonn, 21.06.1966.

²⁶² AAPD, 1966 I, Dok. 12, p. 38; ACDP, NL von der Groeben, I-659-061/2, Vermerk betr. Fortsetzung der Verhandlungen des EWG-Ministerrates in Luxemburg am 28.01.1966, Bonn, 21.06.1966; PAAA, B150, Bd. 68, Aufzeichnung betr. Bemerkungen zum französischen Zeitplan, Bonn, 24.01.1966.

²⁶³ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1552, Seydoux à MAE, Bonn, 25.01.1966.

²⁶⁴ PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung zur Krise in der EWG, Cologne, 24.01.1966.

²⁶⁵ PAAA, B1, Bd. 214, Entwurf einer vertraulichen Niederschrift über die Sitzung der St.S. für Europafragen am 24.01.1966, Bonn, 25.01.1966.

²⁶⁶ PAAA, B150, Bd. 68, Aufzeichnung betr. »der deutsche Plan«, Bonn, 24.01.1966.

²⁶⁷ PAAA, B150, Bd. 67, Vermerk betr. Krise der EG, Brüssel, 12.01.1966.

²⁶⁸ PAAA, B150, Bd. 67, Klaiber an das AA betr. Gespräch mit de Gaulle, Paris, 2.01.1966. Voir aussi PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. III, p. 182.

étroites qu'elles laissent peu de marge pour négocier²⁶⁹. Cependant, grâce au travail préalable des représentants permanents, l'accord se fait dès le premier jour sur un texte de compromis concernant les relations entre le Conseil et la Commission. Le «décalogue» français est ainsi ramené à un «heptalogue» qui reprend la majeure partie de l'aide-mémoire français, mais dont le langage a été sérieusement édulcoré et deux des points les plus tendancieux ont été supprimés²⁷⁰. Le texte adopté a, du point de vue du Quai d'Orsay, l'avantage »de faire revenir sur certaines pratiques contestables et de mettre fin à des abus«²⁷¹. Après sept mois d'arguties, les Six ont, semble-t-il, redécouvert les vertus de la négociation.

La question du vote majoritaire est cependant plus problématique à résoudre. Les discussions se concentrent sur la rédaction d'un texte spécifiant les procédures de vote au sein du Conseil. Le ton comminatoire d'une première version française, évoquant les sérieuses difficultés résultant de l'impossibilité d'un vote unanime, est jugé inacceptable par les pays du Benelux et l'Italie, qui veulent éviter une répétition d'un scénario comme celui de la chaise vide²⁷². La formule laisse en tout cas en suspens la question de savoir lequel des points de vue, celui de la France ou des Cinq, doit *in fine* faire foi. Comme le résume Jean-Pierre Brunet:

Si l'accord est possible, il ne l'est que sur une équivoque Si nous disons que le vote majoritaire peut avoir lieu et que la France mise en minorité prendra alors ses responsabilités, c'est-à-dire ou bien s'inclinera ou bien ne s'inclinera pas et ouvrira une crise, ils n'accepteront pas. Mais ils ont besoin qu'on leur dise que le vote majoritaire peut avoir lieu²⁷³.

Une seconde mouture laisse donc ouverte l'option d'un vote à la majorité pour les Six »dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté«²⁷⁴ et insiste pour que la discussion se poursuive jusqu'à l'obtention d'un accord unanime lorsque des intérêts très importants sont en jeu. Elle ne résout toutefois pas le différend concernant les conséquences à tirer au cas où la conciliation n'aboutirait pas.

Sur la question du vote majoritaire, la surprise vient moins de la France que de l'Allemagne. Schröder, se fondant sur une proposition du Comité des secrétaires d'État pour les questions européennes²⁷⁵, suggère une formule sem-

²⁶⁹ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1552, Seydoux à MAE, Bonn, 28.01.1966; ACDP, NL Schröder, I-483-144/2, Bericht über die Lage in der EWG.

²⁷⁰ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Cazimajou à ambassades a/s arrangement intervenu à Luxembourg entre les six ministres sur la collaboration entre le Conseil et la Commission, Paris, 31.01.1966.

²⁷¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Wormser à ambassades a/s réunion de Luxembourg, Paris, 31.01.1966.

²⁷² PAAA, B20, Bd. 1330, Vorschlag der französischen Delegation.

²⁷³ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Note a/s entretien avec Lahr, Luxembourg, 29.01.1966.

²⁷⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 1113, Note, Luxembourg, 29.01.1966; PAAA, B20, Bd. 1330, Vorschlag der französischen Delegation/Zweite Fassung.

²⁷⁵ GERMOND, TÜRK, Der Staatssekretärausschuss, p. 71–73.

blable à celle qu'il a proposé en novembre 1965 à Couve de Murville, selon laquelle les Six s'efforceront d'arriver à un consensus lorsque l'intérêt vital d'un État membre se trouverait en jeu, cela étant particulièrement valable pour les règlements agricoles qui auraient dû être adoptés à l'unanimité avant le 31 décembre 1965²⁷⁶. Ce dernier point a été imposé par le ministère fédéral de l'Agriculture afin d'éviter que Bonn ne soit mis en minorité sur une question agricole. La formule présente aussi l'avantage de préserver un moyen de pression pour obtenir de Paris des progrès dans les autres domaines communautaires qui l'intéressent au premier chef²⁷⁷. Vu des bords de la Seine, cela montre que, dans le cas où elle peut jouer contre eux, les Allemands ne tiennent pas plus que quiconque à la règle de la majorité²⁷⁸.

Le texte final du «compromis de Luxembourg» est un compromis entre les positions française et allemande. Il stipule que, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité et que des intérêts très importants d'un ou plusieurs États membres sont en jeu, les Six s'efforceront d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté. L'utilisation du vote majoritaire est restreinte, mais elle n'est pas complètement exclue. Le texte a certes une portée politique, mais il ne touche pas aux règles posées dans le traité de Rome. Il mentionne le désaccord formel entre la France et ses cinq partenaires sur les conséquences à tirer d'un échec de la conciliation. Comme le résume Couve de Murville, il s'agit d'«un constat de désaccord fondé sur une entente générale»²⁷⁹.

Sur le plan franco-allemand, la seconde conférence de Luxembourg se solde sur un constat globalement positif. Les débats ont été dépourvus de l'acrimonie qui avait caractérisé les discussions précédentes. Les Allemands ont évité de se présenter en tant que porte-parole des Cinq et ont adopté une attitude plus conciliante facilitant les contacts entre les deux délégations en marges des réunions officielles pour négocier des concessions réciproques. Bonn acceptait ainsi de «régler en priorité le problème du règlement financier»²⁸⁰, conformément aux vœux français, tandis que Paris donnait son accord pour que d'autres sujets intéressant les Allemands, tels que la négociation Kennedy, soient abordés. La conclusion de la crise par «zu einem für beide Seiten tragbaren Kompromiss»²⁸¹ et le retour de la France à Bruxelles doivent beaucoup à ce retour de flamme de la coopération franco-allemande.

²⁷⁶ PAAA, B20, Bd. 1330, Vorschlag der deutschen Delegation, Luxembourg, 28.01.1968.

²⁷⁷ PAAA, B20, Bd. 1331, Lahr an die Vertretungen betr. zweite außerordentliche EWG-Ratstagung vom 28./29.01.1966, 31.01.1966.

²⁷⁸ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 36, Wormser à ambassades a/s accord de Luxembourg, Paris, 31.01.1966.

²⁷⁹ COUVE DE MURVILLE, *Le monde en face*, p. 120.

²⁸⁰ AD/MAE, DE-CE, vol. 1199, Note a/s des orientations françaises pour les négociations relatives au financement de la PAC, Paris, 11.02.1966.

²⁸¹ ACDP, NL Birrenbach, I-433-K017/2, Birrenbach an Seydoux, 31.01.1966.

Le compromis de Luxembourg, qui règle partiellement les questions institutionnelles, permet aux Six de reprendre leurs travaux, mais il n'élimine pas toutes les divergences franco-allemandes sur les décisions à prendre en priorité. La France demande, avant toute chose, la conclusion des négociations sur le financement de la PAC. Pour le SGCI, « aucune décision importante et engageant l'avenir de la Communauté ne devrait donc être prise avant l'adoption du règlement financier »²⁸². Or, cela implique de fixer le budget du FEOGA et, par conséquent, la date d'entrée en vigueur de la libre circulation des produits agricoles et industriels afin de maintenir le parallélisme entre marchés communs agricole et industriel. Il s'agit aussi de déterminer le mode de calcul et la hauteur des contributions nationales au FEOGA, alors que l'Allemagne, confrontée à des difficultés budgétaires, souhaite limiter la sienne à 31 %. Par ailleurs, les milieux économiques allemands s'inquiètent du peu d'intérêt que la France voue aux négociations Kennedy et font pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il s'efforce de surmonter les désaccords qui subsistent à ce sujet entre les deux pays²⁸³. La tactique allemande se résume donc à rechercher une solution d'ensemble qui permettrait d'avancer parallèlement dans tous les domaines à la fois. En d'autres termes, la délégation allemande veut « lier le règlement financier, l'avancement des négociations multilatérales du GATT, l'adoption de décisions au moins de principe sur les prix communs, l'achèvement du marché commun agricole, et l'entrée en vigueur simultanée de la libre circulation des produits agricoles et industriels »²⁸⁴.

Pour lever une partie des objections allemandes et débloquent des négociations qui piétinent, Edgar Faure, qui a remplacé Edgard Pisani à la tête du ministère de l'Agriculture en janvier 1966²⁸⁵, suggère aux Allemands une solution consistant à s'accorder rapidement sur le règlement agricole tandis que son application serait suspendue jusqu'à ce que les décisions intéressant la RFA aient été prises²⁸⁶. Cette concession traduit la volonté française de négocier le ralliement de Bonn pour obtenir la conclusion du règlement financier en permettant aux Allemands de « trouver des contreparties dans d'autres aspects de la vie communautaire »²⁸⁷.

Plusieurs entrevues au niveau des ministres des Affaires étrangères et des responsables des Affaires économiques en mars et avril lèvent les derniers

²⁸² AN, 5AG1/28, Note a/s orientations françaises pour les négociations relatives au financement de la PAC, Paris, 11.02.1966.

²⁸³ ACDP, NL Neef, I-283-K012/2, Berg (BDI) an Schmücker, 14.02.1966.

²⁸⁴ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1552, Seydoux à MAE a/s négociations communautaires, Bonn, 23.03.1966.

²⁸⁵ Pisani était probablement jugé trop « hypothéqué » par le conflit de la chaise vide et de Gaulle souhaitait un homme « neuf » pour conduire les négociations de sortie de crise.

²⁸⁶ ACDP, NL Neef, I-283-K012/2, Vermerk betr. meine Unterhaltung über EWG-Probleme mit dem Landwirtschaftsminister, Edgard Faure, anlässlich der landwirtschaftlichen Woche in Paris am 11.03.1966, Bonn, 13.03.1966.

²⁸⁷ AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s entretien avec Lahr, 26.03.1966.

obstacles et permettent d'ébaucher les grandes lignes d'un accord franco-allemand²⁸⁸. Celui-ci porte sur les quatre points du *Junktim* allemand, à savoir financement agricole, union douanière, prix agricoles (lait et sucre) et négociation Kennedy, et équilibre les concessions françaises et allemandes²⁸⁹. Le compromis limite les dépenses de la section «orientation», destinée au soutien des structures agricoles, à 25 % de celles de la section «garantie», principalement destinée au soutien des prix agricoles. La limitation des dépenses du FEOGA était âprement défendue par l'Allemagne, qui en était le principal contributeur²⁹⁰. Il prévoit en outre que les prix communs pour les grands produits agricoles, tels que les céréales, entreraient en vigueur entre le 1^{er} juillet 1967 – date initialement prévue par les accords de décembre 1964, mais rendue impraticable à cause de la crise de la chaise vide – et le 1^{er} juillet 1968. Surtout, il fixe que les deux capitales participeraient toutes les deux pour 32 % à la clé fixe, les Allemands n'acceptant un relèvement de leur contribution au FEOGA qu'en contrepartie du plafonnement de la section «orientation» du fonds²⁹¹. La parité franco-allemande en ce domaine est donc maintenue. La date de l'entrée en vigueur de l'union douanière, le 1^{er} juillet 1968, est également un compromis entre les dates initialement proposées par l'Allemagne (1^{er} janvier 1968) et par la France (31 décembre 1968)²⁹². Le prix européen du lait serait fixé à 38 pfennig/kilogramme, soit un centime de moins que celui qui était demandé par Höcherl, et un système de subventions communautaires pour les producteurs de lait ainsi qu'une limitation de la production sucrière combinant contingentement et quantum financier – réclamés par le gouvernement fédéral – seraient mis en place. Enfin, les Français s'engagent à faire preuve de bonne volonté sur les sujets agricoles et industriels à Genève. Pour Paris, il s'agit notamment d'éviter un blocage des négociations GATT, dont il serait rendu responsable. L'élaboration de cet accord en pleine crise de l'OTAN à la suite du retrait de la France de l'organisation militaire intégrée contribue à lever les derniers doutes «sur la volonté des Allemands de faire le Marché commun»²⁹³. Couve de Murville s'étonne même que les remous provoqués par le retrait français n'aient pas plus affecté les négociations agricoles²⁹⁴.

²⁸⁸ PAAA, B150, Bd. 54, Lahr betr. deutsch-französische Konsultation der Außenminister in Bonn, 19.03.1966; AD/MAE, DE, s/s PD-OW, vol. 3, Note a/s entretien avec Lahr, 26.03.1966; PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Konsultation mit Generaldirektor Wormser, Bonn, 1.04.1966.

²⁸⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1200, Projet d'accord franco-allemand, 14.04.1966; PAAA, B1, Bd. 330, Aufzeichnung betr. Stand der EWG-Verhandlungen und der wichtigsten offenen Probleme, Bonn, 2.06.1966.

²⁹⁰ AD/MAE, DE-CE, vol. 1114, Note a/s des recettes du fonds: clé de répartition pour la section «orientation», Paris, 3.05.1966 et Note a/s des recettes du fonds: détermination des clés de répartition pour la section «garantie», Paris, 3.05.1966.

²⁹¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 1114, Note a/s Conseil des 4.–5.04.1966.

²⁹² AD/MAE, DE-CE, vol. 1200, Note, 27.04.1966.

²⁹³ AD/MAE, DE-CE, vol. 1114, Note a/s Conseil des 4.–5.04.1966.

²⁹⁴ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. III, p. 185.

L'accord auquel les Six parviennent à Bruxelles le 11 mai reprend en grande partie le compromis élaboré entre Paris et Bonn. La France obtient un financement agricole valable jusqu'en 1970 tandis que la libre circulation des produits agricoles les plus importants (céréales, œufs, viande, huile, sucre, fruits et légumes) deviendra effective entre le 1^{er} juillet 1967 et le 1^{er} juillet 1968. L'union douanière sera donc réalisée au 1^{er} juillet 1968, soit un an avant par rapport à l'objectif fixé dans le traité de Rome. Le parallélisme entre la réalisation des marchés communs agricole et industriel est ainsi reconnu, comme le voulait la République fédérale. Les dépenses relatives aux produits agricoles seront prises en charge dans leur totalité par les Six à partir du 1^{er} juillet 1967, ce qui nécessite un calcul des contributions nationales sur deux périodes distinctes. Pour la première période (1965-1967), l'Allemagne contribuera à hauteur de 31,25 %²⁹⁵, la France à hauteur de 30,91 %. Pour la seconde période, la contribution française sera légèrement supérieure à la contribution allemande (32 % contre 31,2 %), alors que jusqu'alors la parité avait toujours été posée comme un principe entre les deux pays. Il s'agit d'une concession française, nécessaire pour garantir l'agrément allemand²⁹⁶. L'Allemagne a aussi obtenu satisfaction sur le plafonnement des dépenses de la section «orientation» du FEOGA. Enfin, conformément au compromis franco-allemand, la mise en œuvre de cet accord reste subordonnée aux décisions à prendre pour assurer le déroulement normal de la négociation de Genève. Ces décisions pourront être prises durant le temps nécessaire à la rédaction et à la mise en forme définitive de l'accord intervenu le 11 mai.

C'est chose faite le 27 juillet 1966 avec un nouvel accord qui complète l'organisation des marchés agricoles et parachève l'édifice agricole de la Communauté²⁹⁷. Les Six s'accordent aussi sur les offres relatives aux produits agricoles que la Communauté doit présenter à ses partenaires à Genève²⁹⁸. Avec la fusion des exécutifs européens, le général de Gaulle obtient en juillet 1967 le départ de Walter Hallstein, malgré les efforts du gouvernement Erhard pour obtenir la reconduction de son mandat à la tête de la Commission unique. Au final, le couple franco-allemand sort très affaibli d'une crise dont, comme l'observe Lahr, »es [...] also keinen Sieger, sondern nur Verlierer gegeben [hat]«²⁹⁹.

²⁹⁵ C'est moins que les 32 % du compromis franco-allemand, mais à peine plus que la limite des 31 % réclamée par l'Allemagne.

²⁹⁶ AD/MAE, DE-CE, vol. 720, Note a/s de l'accord de Bruxelles du 11.05.1966, 13.05.1966.

²⁹⁷ AN, 5AG1/48, Dromer à de Gaulle a/s négociations agricoles européennes, Paris, 26.07.1966.

²⁹⁸ AD/MAE, DE-CE, vol. 1142, Note a/s négociations de Bruxelles, 27.07.1966.

²⁹⁹ LAHR, Zeuge von Fall und Aufstieg, p. 438.

3.3 Conclusion

La mise ne œuvre de la Politique agricole commune a été, dans la première moitié des années 1960, jalonnée de crises. Si aucune de ces crises n'est exclusivement franco-allemande, toutes ont une dimension franco-allemande et révèlent l'antagonisme des intérêts nationaux à l'égard de l'intégration agricole européenne.

L'organisation des marchés agricoles en décembre 1963 et la fixation d'un prix commun des céréales en décembre 1964 posaient à cet égard un problème essentiellement franco-allemand. Dans les deux cas, les deux pays ont réussi à résoudre leur différends, à la fois par le biais des consultations bilatérales, qui ont à cet égard montré leur utilité³⁰⁰, et grâce à l'intervention de la Commission. En trouvant un terrain d'entente, Français et Allemands ont ouvert la voie à l'achèvement du marché commun agricole. L'émergence d'un compromis franco-allemand apparaît donc comme un préalable indispensable à toute avancée européenne. Lorsque les deux pays parviennent à dépasser leurs divisions, les autres partenaires se rallient généralement au consensus dégagé; lorsque au contraire les désaccords bilatéraux ne peuvent être résolus, la crise et la stagnation menacent la Communauté.

Les marathons agricoles de 1963 et 1964 illustrent aussi la façon dont se font les marchandages entre les deux capitales, d'une part, et celle dont fonctionne le couple de Gaulle-Erhard, d'autre part. Le dénouement de ces deux situations de crise doit largement à l'arbitrage, par Paris et Bonn, de leurs différends agricoles. Confronté, en 1963, à l'alliance formée par la France, les Pays-Bas et la Commission, puis, en 1964, à un ultimatum français, le chancelier Erhard se résout à faire les concessions financières et politiques nécessaires pour ne pas obérer les relations franco-allemandes et permettre la réalisation de son projet de relance politique européenne. Ces deux psychodrames agricoles mettent aussi en évidence l'inégalité qui continue de structurer le tandem Paris-Bonn: le général de Gaulle use de tous les moyens, y compris la menace, pour obtenir satisfaction; le chancelier allemand renâcle d'abord, mais fini par faire les concessions, souvent unilatérales, qui s'avèrent nécessaires. La conséquence en est cependant une méfiance croissante entre les deux capitales. À force de vouloir retarder l'achèvement du marché commun agricole, le gouvernement Erhard dilapide son capital politique auprès des Français. Les vagues hésitations du chancelier entre conciliation et confrontation le discréditent auprès du président français, pour qui Erhard n'est qu'un «ludion»³⁰¹. Outre-Rhin, les autorités fédérales soupçonnent les responsables français de cher-

³⁰⁰ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1662, Note a/s de l'application du traité franco-allemand depuis le 17.09.1963, 3.02.1964; vol. 1637, Note a/s de l'application du traité franco-allemand, Paris, 26.05.1965.

³⁰¹ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 287.

cher à faire échec aux négociations Kennedy et apprécient peu que Paris les instrumentalise pour faire pression sur la République fédérale afin de l'amener à donner son accord à des règlements agricoles défavorables à la paysannerie et à l'économie allemandes. L'abaissement du prix allemand des céréales est ainsi vécu comme un véritable »politisches Trauma«³⁰². Or, le gouvernement fédéral accepte de moins en moins de se faire forcer la main³⁰³. La crise de la chaise vide est une des conséquences du raidissement de Bonn à l'égard de la diplomatie gaullienne du *shock and awe*.

En 1965, la ligne de fracture est moins entre la France et l'Allemagne qu'entre la France et ses cinq partenaires, souvent menés par la République fédérale. Contrairement à ce qui s'était passé en 1963 et 1964, les différends entre les deux pays ne peuvent être résolus. Le schéma qui avait permis d'aboutir à un compromis en 1963 et 1964 ne fonctionne plus en 1965. La crise de la chaise vide, quand bien même celle-ci participe à la mise en œuvre, par le général de Gaulle, d'un dessein plus vaste, est aussi la résultante de l'échec de l'arbitrage des dissensions agricoles franco-allemandes tant au niveau bilatéral qu'européen. En avançant ses ambitieuses propositions institutionnelles, la Commission, qui avait joué en 1963-1964 un rôle de médiation, s'est en effet discréditée dans le rôle d'»honnête courtier«. Le traité de l'Élysée représentait à cet égard un atout potentiel, car il plaçait *de facto* le gouvernement fédéral en position de médiateur entre la France et les autres membres des Communautés. La défection des Allemands lors des négociations de juin 1965 puis leur ralliement au camp adverse achève toutefois de saper le peu de confiance qu'avait encore l'Élysée dans le gouvernement Erhard.

L'échec du couple franco-allemand tient aussi aux positions maximalistes défendues de part et d'autre du Rhin qui deviennent un facteur déterminant du déclenchement de la crise de l'été 1965. *A contrario*, la réactivation du bilatéralisme franco-allemand au cours de la seconde conférence de Luxembourg permet de s'accorder sur un texte de compromis, qui, sans résoudre toutes les divergences, permet à la Communauté de reprendre ses travaux. C'est aussi en grande partie grâce à la volonté de compromis dont font preuve les deux capitales que le conflit sur la question des priorités économiques communautaires, qui n'a cessé de les opposer depuis 1963, est partiellement résolu avec le *package deal* de l'été 1966.

La stratégie gaullienne consistant à »plonger ses partenaires dans l'angoisse«³⁰⁴, avec un mélange de déclarations comminatoires et d'ultimatums, et à jouer avec habileté avec le complexe de la CED de ses partenaires, a aussi

³⁰² Josef ERTL, Agrarpolitik ohne Illusion. Politische und persönliche Erfahrungen, Frankfurt/M. 1985, p. 77.

³⁰³ Cf. PISANI, Persiste et signe, p. 205.

³⁰⁴ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 301. Voir aussi la perspicace analyse de la stratégie politique gaullienne dressée par Jansen, dans: AAPD, 1964 II, Dok. 342, p. 1338.

son revers: c'est la méfiance grandissante de Bonn à l'égard de Paris. Erhard ne peut plus faire confiance au partenaire français, qu'il trouve trop imprévisible et qui ne tient jamais ses promesses de soutien à la relance politique européenne. En conséquence, la suspicion et le ressentiment n'ont cessé de croître de part et d'autre du Rhin, si bien qu'à l'été 1965, l'entente franco-allemande est au point mort³⁰⁵. La crise de la chaise vide est donc aussi une «crise de confiance»³⁰⁶ du couple franco-allemand.

Bien que les Allemands se réfèrent régulièrement aux consultations dans le cadre du traité de l'Élysée, la référence est surtout rhétorique et leur potentiel n'est pas véritablement exploité pendant la crise de la chaise vide. En septembre 1965, le général de Gaulle dénonce d'ailleurs dans sa conférence de presse, cette «cordiale virtualité»³⁰⁷ qu'est devenu, à son avis, le traité de janvier 1963. De fait, pendant toute la crise de la chaise vide, le couple franco-allemand est largement hors-jeu. Le gouvernement fédéral se refuse à faire jouer les mécanismes de consultations bilatérales, car il craint que des négociations avec Paris ne sapent la cohésion des Cinq en donnant la possibilité au général de Gaulle d'appliquer la stratégie du *divide et imperare*³⁰⁸. Or, il est pour Erhard et Schröder essentiel que les Cinq maintiennent un front uni pour »dem General als Gemeinschaft gegenüberzutreten«³⁰⁹. Jouer la carte de la cohésion communautaire est aussi un moyen pour le gouvernement fédéral de ne pas donner l'impression de rechercher un »Sonderarrangement«³¹⁰ avec Paris et de se retrouver dans l'obligation de faire des concessions aux Français. Ce qui pour Erhard était encore admissible en 1963 et 1964 ne l'est plus en 1965, et il peut compter sur le soutien des pays du Benelux et de l'Italie, tout aussi déterminés à contrer les visées révisionnistes de la France³¹¹. L'argument de la solidarité est aussi utilisé par Bonn de façon tactique, notamment lors de la préparation de la seconde conférence de Luxembourg, pour éviter de se retrouver isolé et faire avancer ses revendications.

L'absence de coopération entre les deux capitales concourt, en outre, en 1965 à la transformation du désaccord originel sur un aspect politico-agricole de la construction européenne en une crise institutionnelle majeure. La faillite du traité franco-allemand est donc une des causes, morale autant que politique, de la crise de 1965–1966. En ce sens, elle est aussi un révélateur

³⁰⁵ AAPD, 1965 II, Dok. 201, p. 805.

³⁰⁶ AAPD, 1965 II, Dok. 270, p. 1132.

³⁰⁷ DE GAULLE, Discours et messages, vol. IV, p. 385.

³⁰⁸ AD/MAE, DE-CE, vol. 1112, Note, Bruxelles, 19.11.1965.

³⁰⁹ AAPD, 1965 II, Dok. 269, p. 1126. Voir aussi Henning TÜRK, »To Face de Gaulle as a Community« The Role of the Federal Republic of Germany During the Empty Chair Crisis, dans: PALAYRET, WALLACE, WINAND (dir.), Visions, Votes and Vetoes, p. 117.

³¹⁰ BAK, NL Hallstein, N1266, Bd. 1187, Vermerk betr. Stickworte für ihr Gespräch am 15.07.1966.

³¹¹ Cf. LUDLOW, The European Community and the Crises of the 1960s, chap. 3; Id., Challenging French Leadership in Europe, p. 231–248.

de l'entendue et de la profondeur des désaccords franco-allemands sur la construction européenne. *In fine*, il ne s'agit pas seulement pour l'Allemagne et les autres partenaires du Marché commun de s'opposer à une Europe sous leadership français, mais aussi à une Europe telle qu'envisagée par le général de Gaulle.