

2. Le duo Paris-Bonn face à la seconde candidature britannique aux Communautés européennes

By Friday, our friends in the German Cabinet
will be forced to decide whether to bow
to French pressure or honor their promises
to ourselves and their partners in the Six.
John Le Carré

Les négociations de 1961–1962 autour des premières candidatures au Marché commun du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège avaient durablement affecté les relations franco-allemandes¹. Le veto que le général mettait à l'adhésion britannique dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963 représentant pour certains un »Geburtsfehler«² du traité franco-allemand, signé une semaine après. Le préambule que les députés du Bundestag adjoignaient au traité de l'Élysée portait d'ailleurs les stigmates des divergences franco-allemandes au sujet de l'élargissement des Communautés européennes.

Après l'échec des négociations subséquent à la conférence de presse du président français, le renforcement des contacts entre les Six et les candidats dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) avait quelque peu apaisé les esprits de part et d'autre de la Manche, sans offrir de solution durable aux rapports des États membres des Communautés européennes avec le Royaume-Uni. L'élection d'un gouvernement travailliste à Londres en octobre 1964, pour lequel l'adhésion au Marché commun n'était pas une priorité, remettait *sine die* la question de l'élargissement, éliminant, au moins temporairement, un objet de contentieux entre Paris et Bonn. À partir de l'été 1966, la perspective d'une nouvelle candidature britannique se précise avec l'arrivée

¹ Sur la première candidature britannique au Marché commun, voir N. Piers LUDLOW, *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge 1997; Wolfram KAISER, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945–63*, Basingstoke ²1999; Oliver BANGE, *The EEC Crisis of 1963 – Kennedy, McMillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict*, Londres 2000; Oliver DADDOW, *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, Londres 2002; Peter MANGOLD, *The Almost Impossible Ally: Harold MacMillan and Charles de Gaulle*, Londres 2006; Helen PARR, *Britain's Policy Towards the European Community: Harold Wilson and Britain's World Role, 1964–1967*, Abingdon 2006; Melissa PINE, *Harold Wilson and Europe: Pursuing Britain's Membership of the European Community*, Londres 2007.

² PAAA, B150, Bd. 33, Aufzeichnung betr. einige Aspekte des deutsch-französischen Verhältnisses, Bonn, 31.07.1964.

au pouvoir au 10 Downing Street du travailliste Harold Wilson. De nouvelles négociations portant sur l'entrée de la Grande-Bretagne et des autres candidats scandinaves ont cependant de fortes chances de faire réapparaître un sujet de discorde franco-allemand alors même que la Grande Coalition entend ré-activer le tandem Paris-Bonn³.

La seconde candidature britannique aux Communautés européennes a fait l'objet de plusieurs études récentes qui ont permis de faire la lumière sur les positions des trois principaux acteurs: la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, étudiés chacun selon une perspective surtout nationale⁴ ou multilatérale⁵. Les historiens s'accordent sur le rôle clé joué par les gouvernements français et allemand dans ce second round des négociations d'adhésion. Ce rôle découle non seulement des contacts privilégiés que les deux pays entretiennent dans le cadre du traité de l'Élysée, mais aussi de ce que Paris représente à la fois le principal obstacle et la clé à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Ces deux éléments placent *de facto* Bonn dans une position privilégiée d'intermédiaire. Bonn entend à cet égard jouer un double rôle de médiation: entre Paris et Londres, d'une part, et entre Paris et les quatre autres partenaires du Marché commun, d'autre part. Enfin, les positions des deux pays vis-à-vis de l'élargissement sont différentes: La France y est notoirement hostile tandis que la République fédérale y est favorable. Est-ce pour autant à dire que les positions de Paris et de Bonn étaient inconciliables? Pourquoi Français et Allemands ont-ils une position différente par rapport à la seconde candidature britannique? Quelles sont enfin les conséquences des désaccords franco-allemands aux niveaux bilatéral et européen?

Ce chapitre étudie comment et dans quelle mesure le couple franco-allemand est en mesure d'influer sur les discussions autour de la candidature britannique de 1966/1967 à 1968/1969. Il s'agit aussi d'analyser le rôle du gouvernement fédéral en tant qu'honnête courtier et de mettre en évidence l'impact des négociations pour l'élargissement sur les relations franco-allemandes. Une première partie examine les désaccords franco-allemands sur

³ Sur la candidature de la Norvège, voir Robin M. ALLERS, *Besondere Beziehungen. Deutschland, Norwegen und Europa in der Ära Brandt (1966–1974)*, Bonn 2009.

⁴ Cf. Katharina BÖHMER, «We too mean business». Germany and the Second British Application to the EEC, dans: DADDOW (dir.), *Harold Wilson and European Integration*, p. 211–226; Hartmut PHILIPPE, «The Germans hold the key». Britain's Second Application to the EEC and the Hope for German Help, dans: Christian HAASE (dir.), *The Public and British Foreign Policy since 1867*, Berlin 2003, p. 153–182; Melissa PINE, *Perseverance in the Face of Rejection. Towards British Membership of the European Communities, November 1967–June 1970*, dans: Franz KNIPPING, Matthias SCHÖNWALD (dir.) *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984*, Trèves 2004, p. 287–305.

⁵ Cf. N. Piers LUDLOW, «A short term defeat». The Community Institutions and the Second British Application to join the EEC, dans: DADDOW (dir.), *Harold Wilson and European Integration*, p. 137–149. Voir aussi Katrin RÜCKER, *Le triangle Paris-Bonn-Londres et l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE en 1973*, thèse, université Paris 4 (2009).

la candidature britannique, de 1966 au second veto gaullien en novembre-décembre 1967. Une deuxième partie explore les initiatives, notamment franco-allemandes, de 1968 à 1969 visant à contourner le rejet par la France de l'élargissement. La troisième partie analyse les répercussions de l'affaire Soames et de la crise de l'UEO sur le couple franco-allemand.

2.1 Désaccords franco-allemands sur la candidature britannique

Après les élections du printemps 1966 qui ont donné au gouvernement travailliste de Wilson une confortable majorité, celui-ci lance les préparatifs d'une nouvelle candidature au Marché commun. Les raisons en sont similaires à celles du début des années 1960. Les liens avec les États-Unis, engagés en Asie du Sud-Est, se sont distendus. Le Commonwealth est un élément de moins en moins essentiel de la puissance britannique et la part qu'il occupe dans le commerce extérieur britannique ne cesse de décroître au profit de la part des échanges commerciaux avec les pays membres de la Communauté européenne. Un rapprochement avec le prospère Marché commun apparaît comme une solution aux problèmes économiques et monétaires dont souffre l'Angleterre. La nomination de Georges Brown, un proeuropéen, au Foreign Office, et l'adoption d'un plan d'austérité destiné à assainir l'économie et à stabiliser la livre sterling sont autant de preuves du sérieux du projet d'adhésion au Marché commun. Au début de 1967, Wilson entreprend une tournée exploratoire dans les capitales des pays membres de la CEE en vue de sonder les dispositions des Six.

L'arrivée au pouvoir de la Grande Coalition ne modifie pas fondamentalement la position du gouvernement fédéral à l'égard d'une éventuelle candidature britannique. La déclaration gouvernementale du chancelier Kiesinger montre que la nouvelle équipe gouvernementale reste, comme ses prédécesseurs, favorable à l'élargissement de la communauté européenne, mais, comme le souligne Piers Ludlow, ce qui a changé, c'est que ni Kiesinger ni Brandt ne veulent provoquer une confrontation avec le partenaire français sur ce sujet afin de ne pas mettre en danger la réactivation et le renforcement de la coopération avec Paris⁶. Au contraire, les nouveaux dirigeants allemands entendent faire accepter à de Gaulle leur point de vue en réactivant l'alliance Paris-Bonn. Kiesinger, notamment, espère qu'en réactivant le dialogue avec Paris et en se positionnant en »herrlicher Makler«, il pourra convaincre de Gaulle du bien-fondé et de l'intérêt de l'élargissement. Comme il l'explique à Jean Monnet, il entend faire preuve de fermeté et de compréhension afin de

⁶ LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 137.

jeter un pont entre la France et l'Angleterre, mais aussi entre la France et les partenaires européens les plus favorables à l'élargissement⁷.

La capacité de la Grande Coalition à jeter ce pont est testée dès le premier sommet bilatéral à la mi-janvier 1967. Les Français ont fait clairement savoir au préalable que le succès des entretiens dépendra en grande partie de l'attitude des dirigeants allemands à l'égard de l'élargissement⁸. Bien que lui-même favorable à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, Egon Bahr, l'un des collaborateurs les plus proches de Brandt, recommande à son ministre de tutelle d'éviter toute confrontation avec de Gaulle⁹. En conséquence, aussi bien Brandt que Kiesinger marchent sur des œufs lorsqu'ils abordent le sujet avec leurs homologues français. Le chancelier explique avec moult précautions oratoires que les Allemands sont favorables à l'élargissement pour des raisons politiques et économiques, mais assure par ailleurs que son gouvernement respectera la position de la France. La réponse de De Gaulle n'a rien d'encourageant. Le président français peint un sombre tableau des conséquences qu'aurait, à son avis, l'adhésion du Royaume-Uni et des candidats scandinaves: la CEE en serait profondément changée, la solidarité politique qui unit les six États membres de la CEE disparaîtrait peu à peu pour être remplacée par une zone de libre-échange, sans oublier le problème des relations spéciales des Anglais avec les États-Unis et celui de la livre sterling¹⁰. À part ce dernier point qui est nouveau, l'argumentaire développé par de Gaulle est le même que celui dont il a déjà fait usage en 1963. Le sommet n'aboutit en conséquence à aucun progrès significatif ou rapprochement des vues. Kiesinger et de Gaulle décident d'un commun accord d'attendre la suite des événements.

Ces événements s'accélérent au cours du printemps 1967. Encouragé par les résultats positifs de sa tournée européenne, le gouvernement britannique présente officiellement sa candidature aux Communautés européennes le 11 mai 1967. Le moment est bien choisi, car il intervient juste avant la réunion au sommet qui doit se tenir à Rome les 29 et 30 mai pour célébrer le dixième anniversaire des traités de Rome. Il est évident que la question anglaise va s'inviter dans les débats des Six, encore que la France ait cherché à s'en prévenir en obtenant que les questions relatives à l'élargissement ne soient pas officiellement discutées.

Dans ce contexte, la conférence de presse que le général de Gaulle donne le 16 mai 1967 est une première indication du raidissement de la position fran-

⁷ AAPD, 1967 III, Dok. 345, p. 1358.

⁸ PAAA, B150, Bd. 94, Limburg an das AA betr. Gespräch mit Staatspräsident de Gaulle, Paris, 9.09.1967.

⁹ AdsD, NL Egon Bahr, Bestand International: Frankreich und Großbritannien, Mappe Nr. 441, Aufzeichnung betr. Konsultation des Herrn Bundeskanzlers mit dem französischen Präsidenten am 13./14.01.1967 in Paris, Bonn, 11.01.1967.

¹⁰ AN, 15AG1/163, Entretien de Gaulle-Kiesinger le 13.01.1967 (après-midi); AAPD, 1967 I, Dok. 6, p. 90-94.

çaise vis-à-vis de la candidature britannique. Jusqu'alors, Paris a adopté une attitude dilatoire. Pourtant, le général de Gaulle a clairement dit à Wilson en avril 1967 que le jour où la Grande-Bretagne trouverait sa place en Europe n'était pas pour l'immédiat¹¹. Lors des consultations franco-allemandes dans le cadre du traité de l'Élysée, les hauts fonctionnaires français se contentent de réaffirmer leurs réserves au sujet de la capacité de la Grande-Bretagne à adhérer au Marché commun et à accepter l'intégralité de l'acquis communautaire¹². Mais, ils évitent soigneusement de prononcer un non ferme et définitif, laissant leurs interlocuteurs allemands espérer que la France ne rejetterait pas, le cas échéant, l'ouverture de négociations¹³. Le remplacement d'Olivier Wormser, considéré de l'autre côté du Rhin comme un gaulliste pur et dur, par Jean-Pierre Brunet, »der im Gegensatz zu seinem Vorgänger nicht Schwierigkeiten zu bereiten, sondern zu beseitigen sucht«¹⁴, à la tête de la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay est toutefois interprété par Lahr comme un heureux présage. Si le président français ne met pas un veto explicite aux candidatures en suspens – il s'en défend au contraire¹⁵ –, il est évident qu'à ses yeux les raisons s'opposant à l'élargissement sont bien plus lourdes que celles qui plaident en sa faveur. Il mentionne dans sa conférence de presse ces »obstacles formidables«¹⁶ qui s'opposent à l'adhésion britannique et énumère trois solutions dont aucune n'est véritablement réalisable: une zone de libre-échange, dont il ne veut pas; une association entre la CEE et l'AELE, ou sinon la patience jusqu'à ce que la Grande-Bretagne ait effectué »la profonde transformation économique et politique voulue«¹⁷, deux possibilités que le gouvernement britannique exclut tout à fait.

La réaction du gouvernement fédéral à la conférence de presse est relativement modérée en comparaison de celle de 1963, car la Grande Coalition ne souhaite pas hypothéquer l'amélioration des rapports franco-allemands et continue d'espérer en secret que la France finira par accepter l'ouverture de négociations sans acculer Bonn à un choix difficile¹⁸. La stratégie de Kiesinger est double: il s'agit de laisser la porte ouverte à la Grande-Bretagne, à charge pour celle-ci de démontrer son engagement à accepter l'intégration des traités

¹¹ DDF, 1967 I, Doc. 154, p. 428–429.

¹² Voir par exemple les entretiens Brunet-Lahr, AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1497.

¹³ PAAA, B150, Bd. 101, Aufzeichnung betr. die Entwicklung des Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland zu Frankreich seit der Neubildung der Bundesregierung, Bonn, 20.04.1967.

¹⁴ LAHR, Zeuge von Fall und Aufstieg, p. 483.

¹⁵ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 272.

¹⁶ CHARLES DE GAULLE, Discours et messages, vol. V: Vers le terme: janvier 1966–avril 1969, Paris 1970, p. 169.

¹⁷ Ibid., p. 174.

¹⁸ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de la France à Bonn, s/s Grande-Bretagne, vol. 261, Seydoux à MAE, Bonn, 23.05.1967.

de Rome et à respecter l'acquis communautaire¹⁹. À l'*Auswärtiges Amt*, les diplomates allemands ne se font toutefois guère d'illusions et considèrent que le président français n'est pas disposé à discuter d'une adhésion britannique au Marché commun pour ne pas endosser une nouvelle fois le rôle de celui qui dit non²⁰. De plus, la diplomatie allemande n'est pas dupe de l'idée, avancée par le président français, d'une association des pays candidats au Marché commun dans laquelle elle voit surtout une »*Verzögerungstaktik*«²¹, destinée à ralentir les négociations d'adhésion avec les candidats.

Se réunissant à Rome à la fin mai 1967, les six chefs d'État et de gouvernement tournent autour du problème de l'élargissement, sans l'aborder directement. Le souvenir, encore très présent de la crise de la chaise vide fait qu'aucun des partenaires de la France ne veut provoquer une confrontation ouverte avec Paris. Les débats mettent toutefois en lumière l'existence de divergences au sujet de l'article 237 du traité de Rome²². Le général de Gaulle insiste pour que les ministres des Affaires étrangères examinent la démarche britannique et voient à quelles conditions une négociation pourrait s'ouvrir »en prenant le temps«²³. En revanche, les États du Benelux et l'Italie demandent l'application rapide de l'article 237 et une audition des Anglais à Bruxelles pour qu'ils puissent s'expliquer. Kiesinger s'efforce de jouer les médiateurs entre les deux camps. Les Six décident finalement que la candidature britannique devra être traitée selon l'article 237 du traité de Rome²⁴, procédure qui est entérinée lors du Conseil des ministres CEE du 26 juin. Couve de Murville y obtient cependant que les Britanniques ne soient pas entendus. En dépit de l'optimisme de façade qu'affichent les Allemands, des doutes quant à la volonté de la France à s'engager réellement dans des négociations d'adhésion avec les candidats sans préjuger de leur issue commencent à s'insinuer²⁵.

Le Quai d'Orsay se montre plutôt satisfait des résultats de la conférence de Rome. Les diplomates français retiennent notamment que l'examen des demandes d'adhésion se fera »dans le respect des procédures prévues par les

¹⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Seydoux à MAE a/s réactions à la conférence de presse, Bonn, 18.05.1967.

²⁰ PAAA, B24, Bd. 605, Aufzeichnung betr. Pressekonferenz de Gaulles am 16.05.1967, Bonn, 22.05.1967; B1, Bd. 332, Aufzeichnung betr. Interpretation der Äußerungen de Gaulles zum britischen Beitritts-gesuch und unsere Überlegungen zur prozeduralen Behandlung dieses Beitritts-gesuches, Bonn, 26.05.1967.

²¹ PAAA, B150, Bd. 102, Aufzeichnung betr. Beitritts-gesuche Großbritannien und anderer EFTA-Länder, Mai 1967.

²² L'article 237 du traité de Rome stipule que »tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté«. Il précise en outre que tout pays candidat doit adresser sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

²³ AN, 5AG1/247, Réunion des chefs d'État et de gouvernement à Rome, 30.05.1967.

²⁴ PAAA, B20, Bd. 1318, Kommuniqué über die Römische Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EWG, Rom, 30.05.1967.

²⁵ AD/MAE, DE-CE, vol. 786, Seydoux à MAE, Bonn, 28.06.1967.

traités»²⁶. De l'autre côté du Rhin, c'est aussi la satisfaction qui prédomine, encore que le partenaire social-démocrate de la coalition ne cache pas sa déception devant les décisions relatives à la candidature britannique. Kiesinger, en se positionnant à Rome en tant qu'intermédiaire entre la France et les quatre partenaires anglophiles, paraît cependant avoir réussi son pari. Mais, note Seydoux de Bonn, «si l'on prend ainsi acte de ce nouvel exemple des bons rapports entre Paris et Bonn, on ne le fait pas toujours sans quelque agacement devant la prééminence française»²⁷.

Les désaccords franco-allemands sur l'élargissement, bien que volontairement minimisés, mettent la cohésion de la coalition gouvernementale à rude épreuve et révèlent les dissensions entre le chancelier et son ministre des Affaires étrangères²⁸. De fait, en dépit de l'unité de façade que Kiesinger et Brandt s'efforcent de préserver, il est manifeste que leurs priorités politiques s'éloignent à cause de l'attitude française vis-à-vis de l'élargissement. Pour le chancelier, l'amélioration et la préservation des rapports avec Paris restent la priorité, car il estime que seul le couple franco-allemand, à condition qu'il joue pleinement son rôle, peut relancer l'intégration communautaire. Ce que Kiesinger entend aussi éviter c'est de se retrouver dans la position de «tire[r] les marrons du feu pour le compte de Londres»²⁹. Le chancelier est certes disposé à faire valoir auprès des Français les arguments de Londres, mais seulement dans la mesure où il en reconnaît le bien-fondé. Kiesinger conçoit donc son rôle comme un médiateur plutôt qu'un négociateur. Brandt estime comme le chancelier que le renforcement du partenariat franco-allemand est une condition préalable pour que le gouvernement fédéral retrouve sa capacité d'action et obtienne des progrès dans des dossiers importants pour l'Allemagne. Mais, contrairement à Kiesinger, la réactivation du tandem Paris-Bonn est un moyen, et non une fin en soi, de réaliser les deux objectifs prioritaires que sont l'élargissement et l'approfondissement de la Communauté. Les raisons pour lesquelles Brandt est partisan de l'élargissement sont de divers ordres. Il est convaincu que l'adhésion de la Grande-Bretagne et des États scandinaves consoliderait l'édifice européen sur les plans politique et économique et lui donnerait un avantage précieux dans le conflit Est-Ouest³⁰. Dans le même temps, il est aussi conscient que les réserves, pour ne pas dire

²⁶ AD/MAE, DE-CE, vol. 690, Alphand à ambassades a/s conférence au sommet de Rome (commentaires sur le communiqué), Paris, 3.06.1967.

²⁷ AD/MAE, DE-CE, vol. 690, Seydoux à MAE a/s réactions allemandes aux résultats de la conférence de Rome, Bonn, 31.05.1967.

²⁸ SCHMÖCKEL, KAISER, *Die vergessene Regierung*, p. 206–207.

²⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 786, Seydoux à MAE, Bonn, 8.02.1967.

³⁰ Helga HAFTENDORN, *Transformation und Stabilität. Willy Brandt und die deutsche Außenpolitik*, dans: MÖLLER, VÄISSE (dir.), *Willy Brandt und Frankreich*, p. 1–21, ici p. 6. Voir aussi Willy BRANDT, *Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik. Grundsätzliche Erklärungen während des ersten Jahres im Auswärtigen Amt*, Berlin 1968, p. 52; *Id.*, *Begegnungen und Einsichten*, p. 200.

la franche hostilité du général de Gaulle à l'élargissement commandent la plus grande prudence. C'est pourquoi il privilégie une politique fondée sur la circonspection et fait sien le rôle d'honnête courtier entre «une France hésitante et une Grande-Bretagne insistante»³¹. Sur ce point, Brandt se situe donc sur la même ligne que le chancelier. Cependant, alors que Kiesinger maintient une attitude empreinte de compréhension envers le partenaire français en dépit de toutes les contraintes que l'attitude d'abord dilatoire puis franchement obstructive de ce dernier impose à la Grande Coalition, Brandt s'impatiente de plus en plus face à la radicalisation de la position française et l'escalade du conflit au sein de la Communauté.

Au cours de l'été 1967, le gouvernement fédéral entreprend une mission de médiation en vue de désarmer l'opposition française³². Confrontés aux pressions réitérées du gouvernement français, Brandt et Kiesinger veulent à tout prix éviter une reconstitution du front des «friendly five» (Benelux, Italie et Grande-Bretagne) qui renforcerait l'opposition gaullienne et risquerait de menacer la cohésion des Communautés. »Wir mussten, im Gegenteil, mit aller Vorsicht der Versuchung aus dem Weg gehen, Frankreich einen geschlossenen Block der Fünf gegenüberzustellen«³³, se rappelle Brandt dans ses mémoires. Les dirigeants allemands veulent éviter de mettre en péril le rapprochement franco-allemand, car ils ont besoin du soutien français à leur Ostpolitik à un moment où la Grande Coalition lance une série d'initiatives dans ce domaine. Les Anglais ne s'y trompent pas et donnent volontiers de «la carotte et du bâton» contre Bonn. Le chantage anglais à une surenchère politique et économique à l'Est inquiète les Allemands qui redoutent qu'un nouvel échec de sa candidature au Marché commun n'incite le Royaume-Uni à une révision fondamentale de sa politique à l'égard de la République fédérale et ne le pousse dans les bras de Moscou³⁴. Malgré toute la bonne volonté de Kiesinger et de Brandt, la tâche s'annonce donc ardue.

Bien que le sommet franco-allemand des 12 et 13 juillet 1967 soit principalement dédié à l'amélioration de la coopération franco-allemande, la question anglaise figure également à l'ordre du jour des discussions. Le Conseil des ministres de la CEE, qui vient de se tenir à Bruxelles quelques jours auparavant, a montré que l'opposition française à la candidature britannique n'a pas désarmé³⁵. Pour parer à toute éventualité, le chancelier a été briefé afin

³¹ AD/MAE, DE-CE, vol. 690, Seydoux à MAE a/s déclarations de Brandt sur la candidature britannique, Bonn, 12.04.1967.

³² PAAA, B24, Bd. 607, Thesen zu dem deutsch-französischen Verhältnis, Bonn, 22.06.1967.

³³ BRANDT, Begegnungen und Einsichten, p. 197.

³⁴ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1531, Aumale à MAE, Bonn, 7.10.1967.

³⁵ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, s/s Grande-Bretagne, vol. 261, Boegner à MAE, Bruxelles, 11.07.1967; PAAA, B2, Bd. 130, Brandt an Kiesinger betr. französische Haltung im gestrigen EWG-Ministerrat, Bonn, 11.07.1967; B20, Bd. 1495, Extrait du PV de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 12^e session du Conseil les 10–11.07.1967 à Bruxelles, Bruxelles, 27.07.1967.

de pouvoir réfuter les arguments que le président français pourrait avancer contre l'élargissement lors de leurs entretiens³⁶. Du point de vue du renforcement de la collaboration bilatérale, la réunion au sommet est un succès. Les deux délégations se mettent d'accord sur une série d'innovations institutionnelles, mais Kiesinger échoue à convaincre son interlocuteur français des avantages de l'adhésion britannique. De Gaulle ne se départit pas de ses objections bien connues et consent tout juste que les négociations se poursuivent à six dans le cadre de la CEE³⁷. Les entretiens bilatéraux entre Brunet, Lahr et Neef qui se tiennent au mois d'août ne permettent pas non plus de rapprocher les positions, et la perspective d'un second veto français se dessine lentement³⁸. Le dilemme allemand – coopération franco-allemande et élargissement de la CEE – reste entier.

L'avis de la Commission sur les candidatures de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège, communiqué aux gouvernements européens le 29 septembre 1967, ne fait guère avancer les choses. La Commission y souligne les divers problèmes que soulève l'élargissement, mais elle conclut que les négociations avec les candidats peuvent toutefois s'ouvrir³⁹. Les Allemands sont globalement satisfaits de l'avis qui permet l'ouverture des discussions⁴⁰. Sur les bords de la Seine, les diplomates français considèrent, au contraire, que la liste des problèmes évoqués dans l'avis vient étayer leur argumentation selon laquelle l'adhésion de quatre nouveaux pays transformerait radicalement les Communautés européennes et la Grande-Bretagne doit d'abord mettre de l'ordre dans son économie et ses finances avant de pouvoir rejoindre le club des Six. Pourtant, l'avis de la Commission place le gouvernement français dans une position difficile, car il a désormais le choix entre accepter l'ouverture des négociations, comme le recommande la Commission, ou alors la refuser au risque d'endosser une nouvelle fois le rôle de celui qui dit non. Malgré l'inconfort de la position française, celle-ci n'est pas sans issue, car l'avis offre aussi un moyen de différer l'ouverture des négociations. Comme le note Jean-Marc Boegner, le représentant permanent à Bruxelles,

³⁶ PAAA, B150, Bd. 101, Konsultationen des Herrn BK mit dem französischen Staatspräsidenten am 12./13.07.1967, Bonn, 6.07.1967; BAK, NL Karl-Theodor von und zu Gutenberg, N1397, Aufzeichnung betr. Besuch des Präsidenten de Gaulles, Bonn, 10.07.1967.

³⁷ PAAA, B150, Bd. 106, Runderlass betr. Konsultationstreffen Bundeskanzler-Präsident de Gaulle in Bonn, Bonn, 14.07.1967.

³⁸ AD/MAE, SG-EM, vol. 31, Entretien Brunet, Lahr et Neef le 21.08.1967; PAAA, B1, Bd. 332, Lahr an Neef betr. Beitritt GB zu den EG, 27.10.1967.

³⁹ PAAA, B20, Bd. 1495, Avis de la Commission concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark, de la Norvège et de la lettre du gouvernement suédois.

⁴⁰ PAAA, B20, Bd. 1495, Aufzeichnung betr. Bemerkungen der interministeriellen Arbeitsgruppe EWG-Großbritannien zur Stellungnahme der Kommission der EG zu den Beitrittsanträgen Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens, Bonn, 11.10.1967.

»en effet, au lieu de nous amener à traiter sans délai les difficultés de fond que nous voyons à l'adhésion britannique, elle nous fournit le moyen d'occuper une ou deux sessions du Conseil à discuter d'une question de procédure sur laquelle nos partenaires seront en fin de compte obligés de nous céder«⁴¹.

Cette suggestion est discutée et approuvée à l'issue d'un Conseil restreint qui se tient le 16 octobre 1967 à l'Élysée et auquel participent le président, le ministre des Affaires étrangères, le Premier ministre, le ministre de l'Économie et des Finances, Michel Debré, et Boegner. Tous sont d'accord sur le fait qu'»une négociation ne peut s'ouvrir«⁴². Dès lors, la tactique française lors du Conseil des ministres CEE du 23 octobre consiste à retarder le plus longtemps possible l'ouverture des négociations sans courir le risque d'un nouvel opprobre international.

Tenu informé par l'ambassade allemande à Paris de l'état des réflexions françaises, l'Auswärtiges Amt et la chancellerie sont forcés d'admettre que la tactique française est »eine verzögerliche Behandlung der anstehenden Fragen durch die französische Regierung«⁴³. Malgré tout, Kiesinger reste attentif à ne rien faire qui puisse mettre en danger les bonnes relations franco-allemandes. De nombreux responsables politiques allemands, dont font partie le chancelier, mais aussi Karl Schiller, le ministre des Finances, et l'ambassadeur Klaiber, veulent éviter à tout prix une répétition du scénario de 1965–1966 et déclencher une nouvelle crise européenne⁴⁴, et plaident en conséquence pour que la délégation allemande fasse preuve d'»ein gewisses Maß an Flexibilität und Elastizität«⁴⁵. Lors des consultations entre Brandt et Couve de Murville les 16 et 17 octobre, Français et Allemands constatent leurs désaccords sur la question de l'élargissement des Communautés, mais évitent soigneusement la confrontation en repoussant la discussion de fond au Conseil des ministres qui doit avoir lieu une semaine après⁴⁶. Par conséquent, les Français élaborent leur tactique en sachant que les Allemands ne feront rien qui soit susceptible

⁴¹ CADN, Archives rapatriées de la représentation permanente à Bruxelles, vol. 919, Note a/s du rapport de la Commission sur les candidatures d'adhésion, Bruxelles, 6.10.1967.

⁴² AN, 5AG1/29, Conseil restreint du 16.10.1967, Affaires économiques et financières, II: Attitude à prendre par la délégation française au cours des prochaines conversations de Bruxelles sur le rapport de la Commission. Le chancelier était informé le jour même de cette décision. BAK, NL Guttenberg, N1397, Bd. 90, Aufzeichnung betr. Beitritt Großbritanniens zur EWG, Bonn, 16.10.1967.

⁴³ PAAA, B20, Bd. 1435, Aufzeichnung betr. Beitrittsanträge Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens zu den Europäischen Gemeinschaften, Bonn, 12.10.1967.

⁴⁴ PAAA, B150, Bd. 112, Klaiber an das AA betr. Kurzanalyse der Haltung de Gaulles zum Beitritt Großbritanniens in die EWG, Paris, 14.11.1967; AAPD, 1967 III, Dok. 393, p. 1520–1521.

⁴⁵ PAAA, B1, Bd. 332, Bemerkungen von Schiller zum britischen EWG-Beitritt, Bonn, 19.10.1967.

⁴⁶ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1653, Entretien Couve de Murville-Brandt le 16.10.1967, Paris, 20.10.1967; PAAA, B150, Bd. 111, Runderlass betr. deutsch-französische Außenministerkonferenz am 16./17.10.1967, Bonn, 18.10.1967.

de mener à la rupture, leur évitant aussi d'avoir à mettre un veto explicite à l'ouverture des négociations. C'est donc bien l'attitude de la République fédérale qui assure au gouvernement français de ne pas avoir à dire oui ou à être montré du doigt en disant non.

L'intervention de Maurice Couve de Murville à Bruxelles le 23 octobre surprend cependant les Allemands par son intransigeance. Le ministre réaffirme pour la forme que son gouvernement n'a pas d'objection fondamentale à l'élargissement, mais la longue liste des préalables à l'ouverture des négociations qu'il énumère contredit cette affirmation⁴⁷. Les Anglais ne doivent pas seulement remettre de l'ordre dans leur économie et leurs finances, mais ils doivent aussi abandonner le rôle de monnaie de réserve de la livre sterling. Les Six doivent en outre s'accorder à la fois sur les objectifs des négociations avant leur ouverture et sur les positions à adopter vis-à-vis des candidats. Enfin, ils doivent s'assurer que les candidats accepteront tout l'acquis communautaire, y compris dans le domaine agricole. Les partenaires de la France sont forcés d'admettre que les propos de Couve de Murville ont tout l'air d'un veto même si le mot fatidique n'est pas prononcé.

Brandt, que l'évolution des choses et l'imminence d'une conférence de presse du général de Gaulle préoccupent au plus haut point, prend l'initiative d'écrire à son homologue pour lui proposer un entretien en tête-à-tête juste avant le Conseil des Communautés de décembre⁴⁸. Au-delà d'un simple échange de vues sur les solutions envisageables, Brandt espère parer à une éventuelle crise de la CEE, tout en donnant à Londres – il doit s'entretenir prochainement avec Wilson – l'impression d'intensifier ses efforts pour faire avancer le dossier britannique⁴⁹. La brève réponse de Couve de Murville, qui se contente d'accepter la proposition de Brandt, n'est pas de nature à rassurer les Allemands quant aux intentions françaises.

Ces intentions, le général de Gaulle les expose dans sa conférence de presse le 27 novembre 1967. Il y réaffirme avec force que «c'est une modification, une transformation radicale de la Grande-Bretagne qui s'impose pour qu'elle puisse se joindre aux Continentaux»⁵⁰. Il appuie son réquisitoire contre l'entrée des Britanniques dans le Marché commun en citant les déficits chroniques de la balance des paiements britanniques, le Commonwealth, le rôle de monnaie de réserve de la livre sterling, etc. Sans cette transformation, l'adhésion du Royaume-Uni altérerait de manière fondamentale la CEE telle qu'elle existe. Pour toutes ces raisons, il en conclut qu'il est impossible »de faire

⁴⁷ AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Intervention de Couve de Murville à la session du Conseil des Communautés européennes, le 23.10.1967.

⁴⁸ AD/MAE, SG-EM, vol. 32, Échange de lettres entre Brandt et Couve de Murville a/s des travaux du Conseil des ministres des Communautés européennes, 24.11.1967.

⁴⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 786, Seydoux à MAE a/s conversations Seydoux-Brandt, Bonn, 27.1.1967; Seydoux à MAE a/s relations franco-allemandes et candidature britannique, Bonn, 25.11.1967.

⁵⁰ DE GAULLE, Discours et messages, vol. V, p. 243.

entrer l'Angleterre d'aujourd'hui dans le Marché commun tel qu'il existe⁵¹, mais propose en revanche diverses solutions de rechange, notamment sous la forme d'une association. Le président français signifie clairement qu'il ne donnera pas son accord à l'ouverture de négociations avec les pays candidats. Il s'agit, dans son esprit, d'éviter avant tout une répétition du scénario de 1961/1962.

Confronté à ce développement fâcheux à défaut d'être tout à fait surprenant, le Cabinet fédéral se réunit deux jours plus tard pour faire le point sur la situation. La première préoccupation de Bonn est de sauvegarder l'unité des Six, tout en poursuivant l'objectif de l'élargissement⁵². Si le général de Gaulle avait espéré, avec sa conférence de presse, dissuader ses partenaires de continuer dans cette voie, il n'a pas entamé la détermination de Brandt de mener à bien les négociations⁵³. Le ministre allemand des Affaires étrangères remarque ainsi que

ein Nein Frankreichs zu den Verhandlungen wäre nach Auffassung der Bundesregierung nicht zulässig. Frankreich steht es sicherlich frei, im Laufe der Verhandlungen seine Bedenken zu äußern, und es hat Anspruch darauf, dass sich seine Partner und beitrittswillige Regierungen mit diesen Bedenken ernsthaft auseinandersetzen. Aber wir können es nicht billigen, dass das Gespräch hierfür verhindert wird⁵⁴.

Bien que plus mesurée dans ses manifestations, l'indignation devant ce nouveau veto gaullien est aussi grande à Bonn qu'elle l'est dans les autres capitales européennes, ainsi qu'à Londres. Le front des »friendly five«, favorables à l'élargissement, se reconstitue peu à peu et les Cinq se retrouvent ainsi à Bruxelles à la mi-décembre 1967 pour se concerter sur une ligne de négociation commune afin de faire échec au veto français. Ils se mettent notamment d'accord pour ouvrir les négociations d'adhésion avec les candidats conformément à l'article 237 du traité de Rome et inviter les Français à présenter leurs arguments⁵⁵. Les dirigeants allemands ne renoncent toutefois pas complètement à la poursuite du dialogue franco-allemand sur le dossier britannique. Le jour même où Brandt s'entretient avec les représentants du Benelux et de l'Italie, il rencontre aussi Couve de Murville dans l'espoir de prévenir un échec du prochain Conseil de la CEE⁵⁶. Le ministre allemand décrit la crise qui

⁵¹ Ibid., p. 244.

⁵² AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Seydoux à MAE, Bonn, 29.11.1967; AdsD, NL Willy Brandt, Bestand Publikationen, Mappe Nr. 266, Erklärung nach der Kabinettsitzung, 29.11.1967.

⁵³ AdsD, NL Brandt, Bestand Publikationen, Mappe Nr. 266, Aufzeichnung betr. Presseerklärung de Gaulles zum Beitritt Großbritanniens zur EWG, Bonn, 28.11.1967; PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften nach der Rede de Gaulles.

⁵⁴ PAAA, B2, Bd. 130, Brandt an Klaiber, Bonn, 7.12.1967.

⁵⁵ PAAA, B1, Bd. 332, Aufzeichnung betr. Beitritt Großbritannien zur EWG, Brüssel, 14.12.1967; AAPD, 1967 III, Dok. 420, p. 1610–1612; Dok. 441, p. 1684–1685.

⁵⁶ PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Gespräch des BMA mit Außenminister Couve de Murville, Brüssel, 14.12.1967.

résulterait inévitablement de l'échec du Conseil et essaie de convaincre son interlocuteur qu'il n'est pas de l'intérêt de la France de s'isoler en Europe en dictant à ses partenaires ce qu'ils doivent faire. Couve de Murville reste imperturbable.

De fait, le Conseil des ministres CEE des 18 et 19 décembre 1967 révèle le profond clivage entre la France et les Cinq. Brandt tâche d'orienter la discussion sur les problèmes de fond que la situation économique et monétaire anglaise pose à l'adhésion de ce pays aux Communautés afin d'établir si les conditions pour l'ouverture de négociations d'adhésion sont réunies ou non. Il exprime aussi ouvertement son désaccord avec l'analyse française de la situation économique anglaise⁵⁷. Face à Couve de Murville suggérant un compromis reposant sur la constatation que l'Angleterre doit d'abord rétablir sa situation économique et financière avant de pouvoir faire acte de candidature, les Cinq demandent l'ouverture immédiate des négociations d'adhésion. L'impasse est donc totale. Brandt se souvient dans ses mémoires à quel point les échanges avec son homologue français étaient tendus⁵⁸. Le communiqué publié à l'issue du Conseil reflète les positions divergentes entre la France et les Cinq. La France n'est certes pas nommée explicitement comme s'opposant à l'élargissement, mais le communiqué ne laisse guère de doutes quant à l'identité du pays s'opposant à l'extension des Communautés. Si aucun accord n'a pu se dégager pour ouvrir les négociations d'adhésion avec les pays candidats, les candidatures demeurent inscrites à l'agenda européen. Une fois de plus, la question de l'élargissement a renvoyé la France et l'Allemagne dans deux camps opposés. Bien que les Allemands tâchent de minimiser l'ampleur de l'échec et insistent sur la nécessité de poursuivre les consultations franco-allemandes, d'une part, et les réflexions sur une solution intermédiaire, d'autre part, celui-ci menace de mettre en péril le rapprochement bilatéral opéré depuis le début de l'année 1967⁵⁹.

L'idée d'une solution intermédiaire, voire de rechange, à l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun a été avancée par le général de Gaulle lui-même dans plusieurs conférences de presse. Le 16 mai 1967, il évoquait la possibilité »d'instaurer entre la Communauté d'une part, l'Angleterre et tels et tels États de la petite zone de 'libre-échange' d'autre part, un régime d'association tel qu'il est prévu par le traité de Rome, et qui pourrait, sans bouleversements, multiplier et faciliter les rapports économiques des contractants«⁶⁰. Le 27 novembre de la même année, il renouvelait sa proposition de

⁵⁷ PAAA, B1, Bd. 332, Aufzeichnung betr. Tagesordnung: Beitrittsanträge Großbritannien, Irlands, Dänemarks und Norwegens, Bonn, 16.12.1967; AdsD, NL Willy Brandt, Bestand Publikationen, Mappe Nr. 268, Erklärung des Herrn BMA vor dem EWG-Ministerrat in Brüssel am 19.12.1967.

⁵⁸ BRANDT, *Begegnungen und Einsichten*, p. 204.

⁵⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 786, Seydoux à MAE a/s délibération du Conseil de cabinet, Bonn, 20.12.1967 et Seydoux à MAE, Bonn, 21.12.1967.

⁶⁰ DE GAULLE, *Discours et messages*, vol. V, p. 174.

»quelque arrangement qui, sous le nom d'association, ou sous un autre, favoriserait, dès à présent, les échanges commerciaux entre les Continentaux d'une part, les Britanniques, les Scandinaves et les Irlandais, d'autre part«⁶¹. En réalité, l'idée d'une association est, chez de Gaulle, bien plus ancienne et on la retrouve dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963⁶².

Les autorités fédérales montrent un intérêt plus que mesuré, moins pour l'idée d'association telle qu'envisagée par de Gaulle que pour une formule permettant de préparer l'adhésion ultérieure de la Grande-Bretagne et des autres candidats et, en cas d'échec des négociations, de maintenir les liens commerciaux⁶³. Celle-ci n'est cependant pas considérée comme une alternative crédible tant qu'il subsiste un espoir de voir s'ouvrir des négociations d'adhésion entre la Communauté et les pays candidats. En outre, tant que le gouvernement britannique maintient sa politique du tout ou rien, un tel arrangement intermédiaire semble avoir peu de chances de succès. Officieusement, toutefois, la diplomatie allemande s'en enquiert auprès du Quai d'Orsay, et Brandt en discute avec Couve de Murville au cours de l'automne 1967⁶⁴.

Après l'échec des discussions à six, l'*Auswärtiges Amt* mobilise ses services pour explorer les possibilités de solutions transitoires. Du point de vue de Bonn, la formule d'un arrangement, quelle que soit sa forme, est avant tout destinée à maintenir le dossier de l'élargissement à l'ordre du jour européen et à préserver la cohésion communautaire. Le juriste et diplomate à la retraite Carl Friedrich Ophüls est l'une des personnalités auxquelles l'*Auswärtiges Amt* fait appel. Ophüls dispose d'une longue expérience des négociations européennes et de la machinerie institutionnelle bruxelloise. Il a fait partie de la délégation allemande lors des négociations de la CECA en 1951 puis de la CEE en 1957 et a été, de 1958 à 1960, représentant permanent de la République fédérale à Bruxelles. Il est notamment apprécié pour ses compétences juridiques et ses connaissances des arcanes bruxelloises. À la fin du mois de novembre, Ophüls soumet le résultat de ses réflexions. Il propose, pour l'adhésion de la Grande-Bretagne et des États ayant posé leur candidature, deux plans alternatifs, A et B, tous deux comprenant des variantes⁶⁵. Le plan A va dans le sens de l'adhésion, le plan B dans celui de l'association.

⁶¹ Ibid., p. 245.

⁶² DE GAULLE, Discours et messages, vol. IV, p. 70.

⁶³ AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Seydoux à MAE a/s réactions allemandes à la conférence de presse de De Gaulle du 27.11.1967, Bonn, 29.11.1967; PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Presseerklärung de Gaulles zum Beitritt Großbritanniens zur EWG, Bonn, 4.12.1967.

⁶⁴ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1553, Seydoux à MAE, Bonn, 30.11.1967; PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Presseerklärung de Gaulles zum Beitritt Großbritanniens zur EWG, Bonn, 28.11.1967; PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Gespräch des BMA mit Außenminister Couve de Murville, Brüssel, 14.11.1967. Voir aussi COUVE DE MURVILLE, Une politique étrangère, p. 179.

⁶⁵ PAAA, B150, Bd. 113, Aufzeichnung betr. Stufenplan für den Beitritt Großbritanniens und der übrigen Staaten, die den Beitritt beantragt haben, Bonn, 29.11.1967.

Le principal avantage du plan A est qu'il garantit aux candidats l'adhésion à terme au Marché commun, mais il n'élimine pas le problème du veto français puisque l'adhésion des candidats dépend *in fine* d'un vote à l'unanimité des États membres. Le plan B est, compte tenu de la position française, le plus réaliste. Ce dernier plan va aussi dans le sens des idées développées par Egon Bahr selon lesquelles

Formen der Assoziierung – die nicht notwendig als solche bezeichnet werden müssen und in deren Gestaltung der EWG-Vertrag trotz der vorliegenden Modelle völlige Freiheit lässt – [...] die Möglichkeit [bieten], die Elemente der Zollunion mit Vorkehrungen gegen deren wettbewerbsverzerrende Mängel zu verbinden und den späteren Beitritt Großbritanniens zu den Gemeinschaften sachlich und institutionell vorzubereiten⁶⁶.

Le Comité des secrétaires d'État pour les questions européennes est également mis à contribution et chargé de dresser un inventaire des solutions intermédiaires possibles. Il en retient trois principales. Les deux premières s'inspirent directement de l'étude d'Ophüls et prévoient une première variante conduisant automatiquement à l'adhésion et une seconde y aboutissant au terme d'un rapprochement économique graduel. La troisième catégorie de solutions consiste en différents types d'accords commerciaux. Ces diverses études ont donc une évaluation parfois différente de la faisabilité des options mentionnées par de Gaulle, mais elles ont en commun de suggérer la poursuite des contacts bilatéraux avec les Français, d'une part, et avec les autres partenaires européens et les candidats, d'autre part.

Au début de 1968, les Allemands disposent donc de divers schémas de réflexion qui s'organisent autour de trois grandes idées. La première est un plan conduisant à l'adhésion pleine et entière au terme de plusieurs étapes. La deuxième prévoit la conclusion d'un traité entre les candidats et les Six comportant une phase préparatoire ou de préadhésion et une phase d'adhésion. La troisième consiste en un accord de type commercial comprenant une phase de préparation instaurant une zone de libre-échange, créée dans la perspective de l'adhésion sans qu'aucun engagement à ce sujet ne soit pris. De ces trois idées, c'est finalement vers celle d'un arrangement commercial que s'oriente peu à peu la diplomatie allemande. Un arrangement, dans la mesure où il est présenté comme une première étape sur la voie de l'adhésion, apparaît en effet comme la solution la plus à même de faire la quadrature du cercle, à savoir maintenir ouverte la perspective de l'adhésion pour les candidats au Marché commun, préserver la cohésion communautaire et être acceptable pour la France.

Les travaux en cours à l'Auswärtiges Amt forcent les Français à préciser leurs propres conceptions sur les solutions transitoires à une adhésion britannique. Une note datée de la mi-décembre est particulièrement révélatrice de la

⁶⁶ AdsD, NL Egon Bahr, Planungsstab/Tageskopien 1967–1969, Mappe Nr. 396, Aufzeichnung betr. britischer Beitritt zu den Gemeinschaften, Bonn, 30.11.1967.

manière dont l'Élysée conçoit un tel schéma. Les dispositions de l'article 238 du traité de Rome, selon lequel la Communauté peut conclure avec un État tiers des accords créant une association, y sont interprétées comme étant suffisamment souples pour »appeler accord d'association, aussi bien un arrangement touchant les questions de fond qu'un arrangement de pure apparence«⁶⁷, et donc éviter qu'un accord d'association s'inscrive formellement dans la perspective d'une adhésion ultérieure. Les réflexions françaises et allemandes sur les réponses à apporter à la question anglaise sont donc loin d'être similaires. Les Allemands espèrent arriver à convaincre »d'une part Londres qu'il n'[est] pas réaliste de tout vouloir tout de suite, d'autre part Paris que l'on ne [peut] s'en tenir à l'attitude qui consiste à n'accorder rien maintenant«⁶⁸.

2.2 Contourner le veto français

Contrairement à ce qui s'était passé en 1963, le veto français à l'élargissement et l'échec du Conseil des ministres de décembre 1967 ne mettent pas fin aux débats sur l'élargissement. Au contraire, les discussions se poursuivent entre les Six, et diverses initiatives tentent, au cours de l'année 1968, de contourner le veto français. Ces initiatives recouvrent des projets aussi divers que le mémorandum présenté par les pays du Benelux, la déclaration franco-allemande, les propositions de Brandt et celles du ministre belge Pierre Harmel. Certaines de ces initiatives suggèrent de développer la coopération entre le Royaume-Uni et les Six dans des domaines non couverts par les traités de Rome et d'utiliser, à cet effet, le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). D'autres, telles que la déclaration franco-allemande du 16 février 1968, proposent d'établir un lien plus ou moins explicite entre des arrangements provisoires et l'adhésion finale. Le point commun à toutes ces initiatives est de viser à promouvoir une coopération plus étroite entre les membres de la CEE et les candidats avant l'adhésion de ces derniers et/ou de faciliter leur entrée dans le Marché commun.

2.2.1 L'arrangement commercial franco-allemand: une solution à l'impasse?

Les premiers échanges de vues franco-allemands sur les arrangements commerciaux ont lieu lors du sommet bilatéral des 15 et 16 février 1968. Les entretiens franco-allemands sont d'autant plus importants que les Italiens

⁶⁷ AN, 5AG1/48, Note a/s des problèmes posés par l'éventualité d'une association de la Grande-Bretagne au Marché commun, Paris, 13.12.1967.

⁶⁸ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1554, Seydoux à MAE a/s gouvernement fédéral et candidature britannique, Bonn, 5.01.1968.

et les pays du Benelux viennent de demander qu'une réunion ait lieu en marge du prochain Conseil de l'UEO de la fin janvier 1968 pour y discuter du mémorandum qu'ils ont présenté. Si les Allemands sont ouverts à l'idée d'arrangements commerciaux, ils sont aussi intéressés par les idées développées dans le mémorandum du Benelux. Brandt notamment est favorable à l'utilisation de l'UEO comme forum pour approfondir et renforcer les contacts entre les Six et la Grande-Bretagne, sans toutefois demander l'institutionnalisation de ces contacts comme le font Londres et le Benelux.

Bonn utilise d'ailleurs la menace que représente pour la France un tel projet pour obtenir le soutien de Paris au projet allemand d'un arrangement commercial. La diplomatie allemande laisse entendre, par divers canaux, que si Paris acceptait un compromis portant sur un arrangement commercial conclu dans la perspective de l'adhésion des candidats, Bonn abandonnerait le projet d'une réunion en marge de l'UEO. Les Français, qui sont en principe opposés à l'idée, craignent que la France ne se retrouve complètement isolée au cas où la République fédérale participerait à une telle réunion. Une note établie par la direction des Affaires économiques et financières du Quai d'Orsay détaille les options qui s'offrent aux dirigeants français :

Si [...] nous nous montrons favorables aux projets allemands, il n'est pas douteux que la réunion projetée à l'UEO n'aura pas lieu, car les Allemands n'en voudront pas. Si nous restons sourds à leur proposition, il n'est pas certain qu'ils participeront à la réunion, mais nous ne pouvons pas non plus être assurés qu'ils n'y participeront pas. Tout au plus, il est probable que, dans ce cas, ils feraient en sorte qu'il n'en résulte rien de définitif. Et l'on se retrouverait lors de la rencontre entre le général de Gaulle et le chancelier Kiesinger dans la même situation qu'aujourd'hui. Or, compte tenu de ses déclarations antérieures, le général de Gaulle ne pourra sans doute pas refuser à nos interlocuteurs d'examiner la question des arrangements provisoires. Toutefois, il voudra peut-être, avant de voir en quoi ceux-ci pourraient consister, attendre que les Anglais en fassent la demande. Ce n'est en effet que si l'on souhaite amener ces derniers à se présenter en demandeurs qu'il y a intérêt à ne pas nous prononcer sur ce sujet. Mais il faut bien voir que ceci revient à priver les Allemands du rôle de médiateur auquel ils ont sans doute de bonnes raisons de tenir. Alors, en fin de compte, il ne s'agit pas seulement de savoir ce que nous entendons faire à l'égard des Anglais, mais aussi de déterminer la façon dont nous souhaitons traiter les Allemands⁶⁹.

Il s'agit donc pour le gouvernement français »d'entrer dans le jeu des Allemands pour éviter que ceux-ci [...] ne nous lâchent«⁷⁰.

Principalement dédié à la question d'un arrangement provisoire avec les candidats, le premier entretien entre de Gaulle et Kiesinger, le 15 février 1968, se conclut sans avancée notable. Kiesinger plaide en faveur d'une formule permettant de jeter un pont entre les candidats et les Six, mais il trouve, sans grande surprise, un de Gaulle sceptique. Celui-ci répète une fois de plus qu'une adhésion de la Grande-Bretagne et des autres candidats transformerait le ca-

⁶⁹ CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Note a/s de la Grande-Bretagne et du Marché commun, 12.01.1968.

⁷⁰ CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Note, 13.01.1968.

ractère et la nature de la CEE de façon radicale. Quant à un arrangement transitoire, le président français envisage surtout »des accords commerciaux et tarifaires et non point une adhésion par étapes de l'Angleterre«⁷¹. Les modalités concrètes d'un tel arrangement sont âprement négociées durant la session élargie réunissant les deux délégations le 15 février et celle du lendemain⁷². Le communiqué commun publié à l'issue du sommet révèle les limites de l'accord auquel sont parvenues les deux délégations. Celui-ci stipule:

En attendant que l'élargissement devienne possible, ces deux gouvernements sont disposés à envisager que soient conclus par la Communauté avec les pays candidats des arrangements de nature à développer entre les uns et les autres les échanges de produits industriels et agricoles. De tels arrangements qui comporteraient, pour les produits industriels, des abaissements progressifs des obstacles au commerce, seraient de nature à faciliter l'évolution mentionnée ci-dessus et de toute façon contribueraient au développement des rapports entre les pays européens⁷³.

Dans une large mesure, le communiqué fait écho aux réserves habituellement émises par les Français. Ainsi, les Allemands ont dû renoncer à ce que l'arrangement apparaisse comme une étape à l'adhésion. À l'insistance des négociateurs français, la formule »dans la perspective de l'adhésion«⁷⁴, qui avait les faveurs allemandes, est remplacée par celle plus vague et moins contraignante d'»en attendant que l'élargissement devienne possible«. En laissant ouverte la question du lien institutionnel entre l'arrangement et l'adhésion, la délégation allemande a fait une importante concession au partenaire français, alors même que Bonn souhaitait établir un lien entre les deux. De plus, en acceptant que des arrangements, plutôt qu'un arrangement collectif, soient conclus, Bonn admet le principe d'accords bilatéraux entre la CEE et chacun des candidats. C'est, par conséquent, surtout le partenaire allemand qui a fait des concessions.

Cette attitude conciliante peut sembler surprenante compte tenu de l'importance que la Grande Coalition attache à l'élargissement, sauf à considérer le contexte franco-allemand dans lequel se déroule le sommet bilatéral⁷⁵. Une semaine avant la tenue du sommet, alors que Paris et Bonn s'apprentent à célébrer le cinquième anniversaire de la signature du traité de l'Élysée en inaugurant la nouvelle ambassade allemande à Paris⁷⁶, une dépêche de l'agence de

⁷¹ AN, 5AG1/164, Entretien de Gaulle-Erhard, 15.02.1968 (matin).

⁷² AN, 5AG1/164, Entretiens franco-allemands, réunion élargie du 15.02.1968; AAPD, 1968 I, Dok. 59, p. 193–197; AN, 5AG1/164, Entretiens élargis franco-allemands du 16.02.1968; AAPD, 1968 I, Dok. 62, p. 210–221.

⁷³ AN, 5AG1/164, Déclaration commune franco-allemande publiée à l'issue des entretiens des 15.–16.02.1968 à Paris, Paris, 16.02.1968.

⁷⁴ PAAA, B20, Bd. 1497, Aufzeichnung betr. Anträge der Regierungen des Vereinigten Königreichs, Irlands, Dänemarks und Norwegens sowie Schreiben der schwedischen Regierung, Brüssel, 13.11.1968

⁷⁵ BAK, B136, Bd. 3051, Vermerk betr. Konsultation zwischen dem Herrn Bundeskanzler und General de Gaulle am 15./16.02.1968, Bonn, 8.02.1968.

⁷⁶ Construit en 1713, l'hôtel est acheté en 1803 par Eugène de Beauharnais, qui le restaure

presse allemande DPA fait état de propos offensants pour le général de Gaulle que Willy Brandt aurait tenus lors du congrès du parti social-démocrate. À l'hôtel Beauharnais, on frôle alors l'incident diplomatique, d'autant que le président français annule l'invitation de plusieurs ministres allemands qui étaient conviés au déjeuner à l'Élysée – dont Herbert Wehner qui représentait Brandt à cette occasion. Au Quai d'Orsay et à l'Élysée, on classe assez rapidement l'incident, mis sur le compte »d'une chope de trop«⁷⁷. Couve de Murville remarque, pince-sans-rire, que »les relations franco-allemandes ont une nouvelle fois failli être victimes d'une dépêche«⁷⁸. Outre son caractère anecdotique, cette péripétie révèle la superficialité du rapprochement bilatéral opéré depuis l'arrivée au pouvoir de la Grande Coalition. Les propos de Brandt, pour déformés qu'ils aient été, accélèrent la fin de la lune de miel franco-allemande⁷⁹.

Quoi qu'il en soit, la déclaration franco-allemande établit un compromis bancal entre les positions française et allemande sans résoudre aucun des désaccords fondamentaux. Pour les autorités fédérales, l'arrangement commercial ne représente nullement un substitut à l'adhésion pleine et entière de la Grande-Bretagne, adhésion qui reste l'objectif principal. Il ne correspond pas non plus à une association au sens de l'article 238 du traité de Rome, comme le préconisait le général de Gaulle⁸⁰. Moins qu'une formule de compromis, la déclaration franco-allemande du 16 février est donc avant tout un compromis de formule⁸¹. Du point de vue allemand, elle a au moins l'avantage de consacrer Bonn dans son rôle d'honnête courtier⁸², encore que certains diplomates anticipent l'ingratitude de la tâche consistant à faire accepter l'idée d'un arrangement commercial à Londres et aux autres capitales européennes.

En dépit des concessions qu'ils ont faites, les Allemands sont dans l'ensemble satisfaits de la déclaration franco-allemande, dont ils espèrent qu'elle permettra de vaincre les réserves que la France a à l'égard de l'élargissement⁸³. Il leur faut rapidement déchanter. Le télégramme que le secrétaire général du Quai d'Orsay, Hervé Alphand, envoie pour récapituler les résultats des entretiens bilatéraux suggère que la déclaration ne change

et l'aménage. L'hôtel particulier est acquis en 1815 par le roi de Prusse, qui en fait la résidence des ambassadeurs prussiens. Après la Seconde Guerre mondiale, l'hôtel devient propriété de l'État français. En juillet 1961, celui-ci en rétrocède la propriété à la République fédérale d'Allemagne.

⁷⁷ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. III, p. 263.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ ALPHAND, L'étonnement d'être, p. 500.

⁸⁰ PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. deutsch-französisches Konsultationsgespräch vom 15./16.02.1968, Bonn, 24.02.1968.

⁸¹ LUCAS, Europa von Atlantik bis zum Ural, p. 285.

⁸² AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Seydoux à MAE a/s entretiens franco-allemands, Bonn, 17.02.1968.

⁸³ PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. deutsch-französisches Konsultationsgespräch vom 15./16.02.1968, Bonn, 24.02.1968; PAAA, B21, Bd. 706, Vermerk, Bonn, 20.02.1968.

nullement la position de Paris à l'égard de l'élargissement⁸⁴. Le Conseil des Communautés du 29 février vient confirmer la lecture différente que font les deux capitales de leur déclaration commune. Brandt tente d'obtenir l'ouverture de négociations multilatérales entre la Communauté et les quatre candidats tandis que Couve de Murville réaffirme que celles-ci doivent être bilatérales et non collectives. Le ministre fédéral insiste pour que l'arrangement soit conclu dans la perspective de l'adhésion, ce à quoi le ministre français réplique qu'il est de la responsabilité de l'Angleterre de se préparer à entrer dans la CEE⁸⁵.

Après ce premier échange de vues à six, l'*Auswärtiges Amt* élabore dans les jours qui suivent une série de propositions visant à renforcer la coopération entre les Six et les candidats dans les domaines commercial et technologique. Ces propositions sont soumises le 9 mars 1968 aux membres de la Communauté et à la Commission⁸⁶. La partie consacrée à l'arrangement commercial à conclure entre la CEE et les candidats s'inspire de la déclaration commune franco-allemande de février 1968. Les Allemands proposent un abaissement graduel et linéaire des tarifs douaniers dans les secteurs industriels et agricoles à l'intérieur d'une «europäische Präferenzzone» incluant la Communauté et les candidats à l'adhésion, avec lesquels la Communauté négocierait en bloc. En précisant que l'arrangement prévu ne représente ni une association selon l'article 238 ni un plan par étapes conduisant de façon automatique à l'adhésion, le projet allemand clarifie aussi deux points, autant à l'adresse de Paris que de Londres.

Quelques jours avant le Conseil de la CEE du 9 mars, durant lequel les propositions allemandes doivent être discutées, le secrétaire d'État Lahr rencontre son homologue du Quai d'Orsay pour tâcher de s'accorder sur une ligne commune. Les entretiens Brunet-Lahr mettent cependant en lumière la persistance de désaccords sur trois questions essentielles concernant d'abord la nature des négociations entre la Communauté et les candidats (multilatérales *versus* bilatérales); ensuite les questions techniques relatives à l'étendue et au rythme du désarmement douanier, le niveau des achats de produits agricoles communautaires par les participants à l'arrangement

⁸⁴ AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Alphanth à ambassades a/s entretiens franco-allemands des 15–16.02.1968, Paris, 20.02.1968. Dans ses mémoires, Alphanth présente la déclaration comme un «poisson» avalé par les Allemands. Cf. ALPHANT, L'étonnement d'être, p. 500.

⁸⁵ CADN, Archives rapatriées de la représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Extrait de PV de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 26^e session du Conseil à Bruxelles, 29.02.1968; PAAA, B2, Bd. 181, Vermerk betr. Präzisierung des deutsch-französischen Plans eines »Arrangements«, Bonn, 29.02.1968.

⁸⁶ PAAA, B150, Bd. 121, Deutsche Vorschläge für die Zusammenarbeit zwischen den Sechs und den beitragswilligen Ländern auf handelspolitischem und technologischem Gebiet, 5.03.1968; CADN, Archives rapatriées de la représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Propositions allemandes pour une coopération dans les domaines de la politique commerciale et de la technologie entre les États membres des Communautés européennes et d'autres États européens, Bruxelles, 7.03.1968.

ainsi que la conformité de l'arrangement avec les règles du GATT; enfin le lien entre l'arrangement et l'adhésion⁸⁷. Les diplomates français admettent certes que le document allemand »manifeste le souci de respecter l'esprit de la déclaration du 16 février et de ne pas heurter nos propres conceptions«; mais cela ne parvient pas »à dissimuler le fait que l'idée que l'on se fait à Bonn des arrangements à conclure avec les États candidats est très éloignée de celle qui a cours à Paris«⁸⁸. Les Français reprochent donc aux Allemands d'avoir »une interprétation extensive«⁸⁹ de la déclaration conjointe de février, tandis que l'Auswärtiges Amt estime »dass Paris die Erklärung vom 16. Februar restriktiv auslegt, [...] neue Hindernisse auf[baut], die die bei den anderen vorhandene Skepsis nur erhöhen«⁹⁰. Lahr ne peut se défaire de l'impression que la mauvaise volonté de ses interlocuteurs parisiens est intentionnelle et »dass die französischen Vorschläge bezwecken, das ›Arrangement‹ *ad absurdum* zu führen«⁹¹. Il incombe donc à la République fédérale de poursuivre la médiation entre la France et les Cinq afin d'éviter l'ouverture d'un front:

Wir haben uns hierbei einerseits mit den sehr restriktiven Franzosen auseinanderzusetzen und haben auf der anderen Seite mit der Gruppe Benelux-Italien zu tun, die nach wie vor mit dem Gedanken einer Frontstellung gegen Frankreich spielt. Bei uns liegt die Vermittlerrolle. Diese gute Rolle sollten wir voll in Erscheinung treten lassen⁹².

La diplomatie française s'inquiète également de l'échec des conversations Brunet-Lahr, encore que pour des raisons différentes de celles de l'Auswärtiges Amt. Dans les jours suivants, l'ambassadeur Seydoux est reçu à deux reprises par le chancelier Kiesinger auquel il expose le souci du gouvernement français de voir la discussion sur l'arrangement commercial s'éloigner de ce qui avait été convenu à Paris en février⁹³. La possibilité d'une controverse entre les deux gouvernements semble si sérieuse à Kiesinger que celui-ci enjoint à Brandt d'essayer d'arriver à un accord avec Couve de Murville avant la session du Conseil des ministres européens⁹⁴.

Pendant le Conseil des ministres du 9 mars, Couve de Murville parvient adroitement à escamoter les divergences franco-allemandes sur l'arrangement

⁸⁷ PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. französische Einstellung zum handelspolitischen Arrangement (Ergebnis der Besprechung Lahr-Brunet), Bonn, 6.03.1968.

⁸⁸ CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Note a/s du mémorandum Brandt/Arrangements commerciaux, Bruxelles, 15.03.1968.

⁸⁹ SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande, p. 108.

⁹⁰ PAAA, B2, Bd. 181, Lahr an Carstens betr. Erweiterung der Gemeinschaften, Bonn, 5.03.1968.

⁹¹ PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. französische Einstellung zum handelspolitischen Arrangement, Bonn, 6.03.1968.

⁹² PAAA, B2, Bd. 181, Lahr an Kiesinger, Bonn, 7.03.1968.

⁹³ PAAA, B150, Bd. 121, Zusammenfassung der wichtigsten Äußerungen des Bundeskanzlers und Botschafter Seydoux' bei dem Gespräch am 7.03.1968; AAPD, 1968 I, Dok. 90, p. 333–334.

⁹⁴ PAAA, B1, Bd. 332, Kiesinger an Brandt, Bonn, 8.03.1968.

commercial, mais il laisse peu de doutes sur la détermination de son gouvernement à n'accepter qu'un accord minimaliste⁹⁵. Ni le Benelux ni la Commission ne font non plus preuve d'un enthousiasme débordant à l'égard des propositions allemandes et ils émettent un certain nombre de réserves. Bien que Paris et Bonn ne soient pas d'accord sur l'extension de l'arrangement à d'autres États (France: les Six plus les quatre candidats plus les neutres tous ensemble; RFA: les Six plus les quatre d'abord puis les neutres), au moins le sont-ils sur le principe que l'arrangement soit ouvert à d'autres pays que les quatre candidats à l'adhésion⁹⁶. Aux yeux du Benelux et de l'Italie, cela revient néanmoins à diluer la signification politique de l'arrangement commercial, lequel perd son caractère préparatoire à l'entrée dans le Marché commun – ce qui était l'objectif de Paris. La Commission est en outre peu favorable à la création d'une zone de libre-échange et s'inquiète de l'inclusion de l'agriculture dans l'arrangement. Enfin, il apparaît plus que discutable que l'arrangement, tel que proposé par les Allemands, soit conforme aux règles du GATT⁹⁷. Aux désaccords franco-allemands, dont aucun n'a été résolu, viennent désormais s'ajouter les objections du Benelux, de l'Italie et celles de la Commission.

Le rapport que la Commission présente le 2 avril 1968 n'aide guère à résoudre les problèmes en suspens. Certes, la Commission admet que l'arrangement commercial présente certains avantages économiques et politiques, mais elle liste une série de problèmes techniques qui sont susceptibles de fournir de nouveaux arguments aux adversaires de l'arrangement⁹⁸. De fait, la session du Conseil des Communautés du 5 avril se perd en discussions sur l'arrangement. Malgré leurs réserves initiales à l'égard de l'avis de la Commission, les Allemands vont dans son sens dans l'espoir de faire progresser leurs idées. Mais la délégation française continue de refuser un quelconque lien entre l'arrangement commercial et une adhésion ultérieure. Au printemps 1968, les discussions sur l'arrangement commercial sont donc dans l'impasse. Paris en est en grande partie responsable, mais l'opposition de la Commission et des quatre autres membres de la CEE au schéma allemand y contribue aussi.

Inquiets, les Allemands multiplient les efforts vis-à-vis du partenaire français. Le 16 avril, Willy Brandt reçoit l'ambassadeur Seydoux et s'efforce de le

⁹⁵ AD/MAE, DE-CE, vol. 785, Seydoux à MAE a/s arrangement commercial, Bonn, 14.03.1968; CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Extrait de PV de la réunion restreinte tenue à l'occasion de la 26^e session du Conseil à Bruxelles le 9.03.1968; Bruxelles, 20.03.1968.

⁹⁶ CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 919, Note a/s du mémorandum Brandt, Bruxelles, 15.03.1968.

⁹⁷ Cf. LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 148.

⁹⁸ Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. April 1968 zu einigen Problemen im Zusammenhang mit den Beitritts-gesuchen Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegen, dans: Europa-Archiv 23 (1968), p. D345-D355.

convaincre de la nécessité de trouver un moyen terme sur l'arrangement⁹⁹. Le ministre allemand espère aussi que ses prochaines consultations avec Couve de Murville dans le cadre du traité de l'Élysée permettront d'aplanir certaines des difficultés. Ses espoirs sont rapidement déçus. Si les deux hommes sont d'accord pour éviter des débats »stériles«¹⁰⁰ sur la question de savoir si l'arrangement doit mener de façon automatique à l'adhésion et est conforme aux règles du GATT, de substantielles différences de vues subsistent néanmoins sur le contenu et l'étendue de l'arrangement. Alors que les Allemands proposent une réduction des tarifs douaniers de 10 % par an, les Français n'en recommandent que 5 %. En ce qui concerne le rythme et l'objectif du désarmement douanier, Bonn imagine une période de trois ans suivie de plusieurs autres à la fin desquelles le désarmement douanier serait total et coïnciderait avec l'adhésion – on retrouve ici l'idée du lien entre arrangement et adhésion. Les Français proposent, eux, une première phase d'une durée de quatre à cinq ans, qui est bien trop longue pour les Allemands. Enfin, le but ultime ne serait pas nécessairement l'adhésion, et d'ailleurs Couve de Murville n'emploie ce terme à aucun moment. De plus, celui-ci s'oppose à toutes consultations organisées entre les Six et le Royaume-Uni. À l'issue de l'entretien, le porte-parole allemand admet à demi-mot l'échec des discussions franco-allemandes¹⁰¹.

Deux jours après les entretiens franco-allemands, Brandt envoie à Couve de Murville une lettre qui reflète son irritation croissante à l'égard de l'inflexibilité française et ses craintes quant à une aggravation de la crise communautaire. Il y dépeint sa profonde déception devant l'attitude française et presse le partenaire français de réexaminer sa position pour le bien de la Communauté et celui des relations franco-allemandes¹⁰². La réponse de Couve de Murville ne contient rien de nature à apaiser les craintes allemandes. Le ministre y réaffirme le soutien du gouvernement français à la déclaration franco-allemande de février et critique la politique anglaise du tout ou rien ainsi que la résistance des autres partenaires communautaires¹⁰³. À l'*Auswärtiges Amt*, on reconnaît »dass keine Aussicht besteht, Paris zu bewegen, einer engeren Verbindung zwischen Arrangement und Beitritt zuzustimmen als die gemeinsame Erklä-

⁹⁹ PAAA, B150, Bd. 125, Aufzeichnung betr. Gespräch des Herrn Bundesaußenminister mit dem französischen Botschafter am 16.04.1968, Bonn, 18.04.1968.

¹⁰⁰ PAAA, B150, Bd. 125, Runderlass betr. deutsch-französisches Konsultationstreffen in Bonn, 24.04.1968; AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1654, Compte rendu des entretiens des ministres des Affaires étrangères à Bonn le 22.04.1968 (séance plénière).

¹⁰¹ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1654, Seydoux à MAE a/s consultations franco-allemandes, Bonn, 25.04.1968.

¹⁰² CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 920, Lettre de Willy Brandt à Maurice Couve de Murville, Bonn, 24.04.1968.

¹⁰³ CADN, Archives rapatriées de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, vol. 920, Lettre de Maurice Couve de Murville à Willy Brandt, Paris, 1.05.1968.

rung vom 16.2. sie implizierte«¹⁰⁴. Mais la réponse française laisse toutefois »die Möglichkeit offen, über den materiellen Inhalt des Arrangements weiterzusprechen und trägt damit [dem] in den Konsultationen am 22.4. geäußerten Verlangen Rechnung, zunächst über die konkreten Sachfragen zu diskutieren, und die Erörterung des Problems einer rechtlichen Verbindung mit dem Beibritt zunächst zurückzustellen«¹⁰⁵.

Aussi limitée que soit la base d'un accord franco-allemand, Kiesinger et Brandt, qui souhaitent éviter que les désaccords sur la question anglaise ne débouchent sur une véritable crise communautaire, s'accordent pour transposer le plus rapidement possible le communiqué franco-allemand de février en des arrangements concrets¹⁰⁶. Kiesinger, qui veille à conserver la main haute sur la question de l'arrangement, demande formellement à son ministre d'abandonner tout lien immédiat entre l'arrangement commercial et l'adhésion¹⁰⁷. Par conséquent, Brunet et Lahr arrivent, non sans mal, à trouver le 27 mai 1968 un compromis portant sur plusieurs points jusqu'alors litigieux tels que le rythme du désarmement douanier, les exceptions, les achats de produits agricoles et, enfin, la conformité de l'arrangement avec l'article 24 du GATT. Paris accepte également que le préambule au texte de l'arrangement s'inspire de la déclaration franco-allemande et mentionne que celui-ci doit préparer et faciliter l'adhésion¹⁰⁸. Ce succès allemand reste pourtant sans suite immédiate, car les événements de Mai 68 en France interrompent et reportent les discussions sur l'arrangement *sine die*.

2.2.2 L'«initiative 1968» et la relance des discussions sur l'arrangement commercial

Au début de l'été 1968, après la stabilisation de la situation sociale en France et la réalisation anticipée de l'union douanière au mois de juillet, les services de l'Auswärtiges Amt reprennent leurs études pour une nouvelle initiative européenne liant l'élargissement du Marché commun au développement interne de la Communauté¹⁰⁹. Il s'agit avant tout de reprendre les discussions sur l'arrangement, interrompues depuis le printemps. L'idée d'un arrangement commercial comme étape préliminaire à l'adhésion reste, cependant, au

¹⁰⁴ PAAA, B20, Bd. 1496, Aufzeichnung betr. Schreiben des französischen Außenministers an den Herrn Bundesaußenminister vom 1.05.d.J., Bonn, 8.05.1968.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ PAAA, B1, Bd. 333, Aufzeichnung betr. Gespräch des Bundesministers mit dem französischen Außenminister am 11.05.1968, Bonn, 8.05.1968.

¹⁰⁷ PAAA, B1, Bd. 333, BK Kiesinger an BMA Brandt betr. handelspolitisches Arrangement, Bonn, 16.05.1968.

¹⁰⁸ PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. mein Gespräch mit Generaldirektor Brunet, Bonn, 30.05.1968.

¹⁰⁹ PAAA, B1, Bd. 325, Aufzeichnung betr. deutsche Vorstellungen zur weiteren Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften, Bonn, 23.08.1968.

cœur des conceptions allemandes¹¹⁰. Bonn n'attend pas de changement significatif de l'attitude de la France à l'égard de l'élargissement, mais espère néanmoins que les événements de Mai ayant affaibli le gouvernement du général de Gaulle, celui-ci se montrera plus disposé à coopérer loyalement avec des partenaires dont il a désormais besoin sur les plans économique et monétaire¹¹¹.

Cette nouvelle initiative de la Grande Coalition a plusieurs motifs. Le premier est que la question de l'élargissement bloque tout progrès de l'intégration communautaire, les pays du Benelux conditionnant leur vote à toutes décisions en ce sens à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Seydoux observe justement que »la question de l'élargissement apparaît comme une hypothèque pesant sur le développement de la Communauté«¹¹². Les autorités fédérales considèrent que le moyen de lever cette hypothèque est de faire aboutir le projet d'arrangement commercial. En outre, la situation européenne et internationale après la brutale répression du Printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie à la fin du mois d'août 1968 rend, pour les Allemands, un renforcement des Communautés européennes essentiel. Un tel renforcement ne peut, selon eux, être obtenu qu'en mettant fin à la division économique de l'Europe de l'Ouest en deux organisations séparées et en approfondissant l'intégration, tant sur le plan économique que politique¹¹³.

Le 20 août 1968, Brandt rencontre son nouvel homologue français pour la première fois à Bruxelles¹¹⁴. Outre la situation en Tchécoslovaquie, le ministre allemand indique qu'il entend réaliser des progrès dans trois domaines, à savoir le développement interne des Communautés, la coopération politique et l'élargissement, et souligne l'interdépendance existant entre ces trois questions. Debré rétorque que le gouvernement français ne voit quant à lui aucun lien entre le développement interne des Communautés et l'élargissement, mais n'a rien à redire sur le reste. De ce premier entretien, les diplomates allemands retiennent principalement que la position française n'a pas évolué. Ils craignent aussi que les Français, en avançant l'idée de créer un groupe d'experts pour examiner les problèmes liés à l'élargissement, et notamment ses conséquences sur la Communauté, ne veuillent retarder ou noyer le débat sur

¹¹⁰ PAAA, B2, Bd. 181, Vermerk betr. neue Europa-Initiative nach dem 1.07.1968, Bonn, 14.06.1968; PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. deutsche Initiative in den Europäischen Gemeinschaften, Bonn, 14.08.1968; PAAA, B20, Bd. 1435, Aufzeichnung betr. wirtschaftspolitische Überlegungen zum Beitritt Großbritanniens und anderen EFTA-Staaten zu den Europäischen Gemeinschaften, Bonn, 1.08.1968.

¹¹¹ PAAA, B150, Bd. 129, Klaiber an das AA betr. neue Situation für die französische Außenpolitik, Paris, 25.06.1968.

¹¹² AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1654, Seydoux à MAE, Bonn, 29.08.1968.

¹¹³ ACDP, NL von der Groeben, I-659-056/2, Aufzeichnung zur Europa-Politik.

¹¹⁴ AAPD, 1968 II, Dok. 227, p. 983-992.

ce sujet¹¹⁵. L'insistance avec laquelle Debré demande que les gouvernements des Six étudient l'impact de l'élargissement sur l'acquis communautaire est toutefois révélatrice. La diplomatie française a en effet conscience que le lien établi par les Allemands entre l'élargissement et le développement interne de la Communauté, et en particulier la Politique agricole commune, revient à soumettre la France à un chantage, en lui donnant le choix entre accepter l'entrée de la Grande-Bretagne et commencer sans tarder les négociations pour son admission ou se voir refuser le renouvellement du règlement agricole financier qui arrive à échéance en 1970¹¹⁶. Les inquiétudes françaises sont d'autant plus vives que les critiques allemandes à l'égard du règlement financier en vigueur, obtenu de haute lutte, n'ont jamais cessé et que le gouvernement allemand ne cache pas son désir de négocier un nouveau règlement plus conforme aux intérêts allemands¹¹⁷. Paris redoute en particulier que l'élargissement ne serve de prétexte à une révision de la PAC, car celui-ci fait courir à la France le risque d'être mise en minorité par une collusion entre nouveaux et anciens membres de la CEE¹¹⁸.

Au cours du mois de septembre 1968, Français et Allemands se consultent à plusieurs reprises, Bonn espérant rallier Paris à ses propositions en cours d'élaboration. Sans grand succès¹¹⁹. À la fin du mois, alors que le chancelier Kiesinger affronte les philippiques gaulliennes à Paris, Willy Brandt présente à Bruxelles un »deutsches Aktionsprogramm«. Celui-ci contient des propositions dans trois domaines: l'élargissement, le développement interne des Communautés et la fusion des traités¹²⁰. Sur la question de l'élargissement, le document allemand reprend l'idée de mesures intermédiaires en vue de renforcer les contacts entre la Communauté et les États désireux d'y adhérer afin de faciliter et de préparer leur adhésion. La principale nouveauté du

¹¹⁵ AAPD, 1968 II, Dok. 258, p. 1018; PAAA, B2, Bd. 168, Aufzeichnung betr. Kontakte Bundesaußenminister-Außenminister Debré, Bonn, 21.08.1968.

¹¹⁶ Michel DEBRÉ, *Trois républiques pour une France*. Mémoires. Gouverner autrement 1962–1970, Paris 1988, p. 266.

¹¹⁷ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1642, Note a/s des problèmes posés par les Allemands au sujet du financement de la PAC, Paris, 11.09.1968.

¹¹⁸ PAAA, B2, Bd. 168, Aufzeichnung betr. Kontakte Bundesaußenminister-Außenminister Debré, Bonn, 21.08.1968.

¹¹⁹ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1654, Compte rendu de la réunion de travail entre Debré et Brandt le 7.09.1968, Paris, 18.09.1968; AAPD, 1968 II, Dok. 287, p. 1108–1114.

¹²⁰ PAAA, B 1, Bd. 333, Deutsche Vorstellungen über Interimslösungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten sowie den beitrtrittswilligen europäischen Staaten, Bonn, 18.09.1968; PAAA, B2, Bd. 181, Aufzeichnung von St.S. Lahr betr. deutsches Aktionsprogramm für Brüssel, Bonn, 25.09.1968. La version française se trouve dans: ACDP, NL von der Groeben, I-659-053/1, Conceptions allemandes en ce qui concerne des solutions intérimaires relatives aux rapports entre les Communautés européennes et les États membres ainsi que les États européens désireux d'adhérer aux Communautés. Voir aussi le discours de Brandt lors de la session du Conseil de la CEE à Bruxelles le 27 septembre 1968, dans: BRANDT, *Der Wille zum Frieden*, p. 212–220.

document allemand consiste à lier explicitement l'élargissement à des propositions spécifiques pour le développement interne communautaire telles que l'achèvement de l'union économique, le renforcement de la coordination des politiques économique et monétaire, la réforme de la PAC et son financement, la coopération technologique et scientifique ainsi que la fusion des Communautés. Il ne s'agit pas, pour le gouvernement fédéral, d'en faire un préalable, mais l'interdépendance ainsi établie entre élargissement et approfondissement revient à envoyer un double message à Paris – Brandt doit rencontrer son homologue le lendemain dans le cadre du sommet bilatéral –, car ce sont autant de domaines où Paris souhaite des progrès¹²¹.

En effet, les attaques dont a été victime le franc français après la crise sociale de Mai 68, les disfonctionnements de la coopération franco-allemande, de même que le refus allemand de réévaluer le mark ont démontré au gouvernement français la nécessité de mieux coordonner les politiques monétaires des États membres de la CEE. En outre, les Français ont tout intérêt à une révision avantageuse de la PAC et de son financement, dont les négociations doivent débiter bientôt. Fort habilement, le ministre allemand suggère donc que rien de tout cela ne pourra se réaliser si les discussions sur l'élargissement restent dans l'impasse. Aux autres partenaires des Communautés, le plan allemand doit aussi démontrer que Bonn n'est pas la marionnette de Paris, mais s'efforce de trouver un compromis acceptable pour tous.

Les propositions de Brandt reçoivent cependant peu de soutien de la part de Debré qui réitère les arguments français traditionnels. Au contraire, le Benelux et l'Italie se rangent derrière le plan allemand, dans lequel ils voient le plus petit dénominateur commun¹²². Les déclarations du ministre français, quelques jours après le Conseil, renforcent l'atmosphère de crise. Debré annonce ainsi qu'il voit une dernière chance, pour l'Allemagne, de rejoindre la France, autrement »können [es] aber auch durchaus zu einem »Einfrieren des Gemeinsamen Marktes kommen«¹²³, formule aussi obscure que comminatoire qui laisse supposer que Paris pourrait de nouveau refaire une action du type de la chaise vide¹²⁴. Malgré l'attitude française, les dirigeants allemands ne calent pas. Ils maintiennent d'autant plus résolument leur »initiative 1968« qu'ils l'estiment conforme à la déclaration franco-allemande de février 1968 ainsi qu'aux résultats des consultations bilatérales qui se sont tenues dans l'intervalle. De plus,

¹²¹ AN, 5AG1/164, Entretien Debré-Brandt le 28.09.1968, Paris, 11.10.1968; AAPD, 1968 II, Dok. 317, p. 1241–1248; PAAA, B20, Bd. 1436, Aufzeichnung betr. deutsch-französische Konsultationen am 27./28.09.1968, Bonn, 25.09.1968.

¹²² LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 152.

¹²³ PAAA, B20, Bd. 1435, Von Braun an das AA betr. Äußerungen des französischen Außenministers gegenüber französischen Pressevertretern aus Paris, Paris, 2.10.1968.

¹²⁴ C'est du moins l'interprétation qu'on fait à Bonn des propos de Debré. PAAA, B24, Bd. 630, Vermerk betr. Interpretation der Äußerungen von General de Gaulle über das Fortbestehen oder Nichtfortbestehen des Gemeinsamen Marktes, Bonn, 2.10.1968; PAAA, NL von Braun, Bd. 125, Aktenvermerk, 31.01.1969.

le Benelux et l'Italie ont fait clairement savoir qu'ils n'accepteraient rien en deçà¹²⁵. Bonn n'est donc plus disposé à discuter avec Paris et attend que les Français s'expriment.

C'est ce que fait Michel Debré dans une lettre à Willy Brandt le 24 octobre 1968¹²⁶. Le ministre français y précise la façon dont son gouvernement envisage, d'une part, la mise en œuvre de la déclaration franco-allemande du 16 février sur les modalités des arrangements commerciaux; d'autre part, la poursuite des activités des Six dans le domaine de la technologie. Cette lettre met en évidence un rapprochement des vues françaises et allemandes sur certains points, la persistance de désaccords, plus ou moins fondamentaux, sur d'autres¹²⁷. Si Debré reconnaît que les arrangements sont conçus comme devant faciliter les négociations d'adhésion en aidant les candidats à s'adapter, il continue à se référer à des arrangements au pluriel à conclure avec chacun des pays intéressés, alors que les dernières propositions allemandes parlent d'arrangement au singulier à conclure avec l'ensemble des candidats. Des négociations bilatérales, et l'on ne peut exclure que ce soit là une arrière-pensée française, ralentiraient probablement les négociations et repousseraient d'autant l'entrée en vigueur de l'arrangement et, par conséquent, une adhésion ultérieure au Marché commun. Paris et Bonn continuent aussi de se diviser sur les participants à l'arrangement. La France souhaite le maintenir ouvert à tous les pays européens désirant y participer, qu'ils soient candidats ou non à l'adhésion; Bonn préfère accorder la priorité aux candidats. Plus problématique est encore la question de la compatibilité avec les règles du GATT. Debré voudrait éviter une référence explicite à l'article 24 puisqu'il ne s'agit pas de créer une zone de libre-échange et préférerait une formule indiquant qu'il s'agit simplement d'entamer un processus aboutissant un jour à la suppression des obstacles aux échanges. Les Allemands doutent néanmoins qu'une formule aussi vague soit suffisante. En dépit de quelques concessions sur le rythme et l'ampleur de la préférence tarifaire, les propositions de Debré sur les produits industriels et agricoles sont loin de satisfaire les Allemands. D'une façon générale, les concessions françaises apparaissent suffisamment limitées pour suggérer que la position française sur l'arrangement n'a pas évolué de

¹²⁵ PAAA, B20, Bd. 1435, Aufzeichnung betr. »deutsche Initiative 1968« der Bundesregierung zur Überwindung der Stagnation in Europa, Bonn, 1.10.1968.

¹²⁶ PAAA, B1, Bd. 336, Von Braun an das AA betr. französische Vorstellungen zur Gestaltung sog. Arrangements mit EWG-Beitrittskandidaten und anderen Ländern, Paris, 24.10.1968. Cette lettre est suivie d'une autre dans laquelle le gouvernement français expose ses conceptions sur le développement interne des Communautés. PAAA, B20, Bd. 1496, Französische Vorstellungen zum inneren Ausbau der Europäischen Gemeinschaften, 28.10.1968.

¹²⁷ PAAA, B20, Bd. 1496, Aufzeichnung betr. Schreiben des französischen Außenministers Michel Debré an den Bundesaußenminister von 24.10.1968 zu einem handelspolitischen Arrangement und der technologischen Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und anderen europäischen Staaten, Bonn, 28.10.1968.

manière significative ou, en tout cas, pas suffisamment pour permettre un accord franco-allemand¹²⁸.

Lors du Conseil des ministres de la CEE du 5 novembre 1968, la délégation française présente une série de propositions pour un arrangement commercial et un renforcement de la coopération technologique, qui reprennent l'essentiel des idées développées par Debré dans sa lettre du 24 octobre. Bien que ces propositions soient plus limitées que le plan allemand de septembre 1968, elles représentent une tentative de compromis. Ce revirement français sur la question de l'élargissement est motivé par l'isolement diplomatique croissant de la France en Europe. Les conséquences économiques et monétaires des troubles sociaux de Mai 68 ont non seulement écorné le prestige du général de Gaulle, mais aussi considérablement affaibli la France. Paris a également enregistré le refus des autorités fédérales de réévaluer le mark allemand afin de mettre fin aux spéculations contre le franc. Le manque de solidarité de Bonn irrite, mais inquiète aussi. De plus, la politique d'entente, détente et coopération prônée par le président français à l'égard du bloc communiste a été discréditée par la brutale répression du Printemps de Prague par les troupes du pacte de Varsovie. En cette fin d'année 1968, le bilan de la politique gaulienne, tant sur le plan intérieur qu'européen et international, est donc assez sombre. Face à une Allemagne dont la puissance économique et monétaire s'affirme au détriment d'une France politiquement affaiblie et isolée, l'idée de se rapprocher de l'Angleterre, à certaines conditions, fait son chemin dans les cercles politiques parisiens. De même, les propositions émanant du Benelux, de l'Italie et de l'Allemagne et visant à utiliser l'UEO pour renforcer la coopération politique entre Européens de l'Ouest, et plus particulièrement entre les Six et la Grande-Bretagne, accroissent le risque de marginalisation de la France. L'assouplissement de la position française à l'égard de l'élargissement est aussi à mettre en relation avec les progrès que Paris souhaite obtenir dans le domaine du développement interne des Communautés¹²⁹. Le 4 novembre 1968, Debré présente, sous la forme d'un programme pour le renforcement des Communautés européennes, une liste des priorités françaises¹³⁰. En cédant du terrain sur la question de l'élargissement, les Français espèrent obtenir l'agrément des partenaires européens à leurs propositions.

Dans les mois suivant, les discussions bilatérales et multilatérales se concentrent sur la substance de l'arrangement plutôt que sur les questions politiques. Mais les divergences sous-jacentes sont toujours prêtes à resur-

¹²⁸ PAAA, B1, Bd. 333, Aufzeichnung betr. Interimslösungen gegenüber Großbritannien und anderen beitrittswilligen Staaten im handelspolitischen und technologischen Bereich, Bonn, 25.10.1968.

¹²⁹ LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 152–153.

¹³⁰ PAAA, B20, Bd. 1496, Französische Vorstellungen zum inneren Ausbau der Europäischen Gemeinschaften, 28.10.1968; Plan présenté par Michel Debré au Conseil des Communautés européennes à Bruxelles, 4.11.1968, dans: *L'année politique en Europe* (1968), p. 149–152.

gir. À la fin de novembre 1968, le chef de cabinet de Debré admet devant l'ambassadeur Sigismond von Braun qu'il voit peu de chances d'arriver à une position commune sur la question anglaise¹³¹. L'aggravation des dissensions franco-allemandes sur la mission de l'UEO et l'affaire Soames viennent confirmer cette prédiction.

2.3 Le tandem France-Allemagne entre réorientation et relance européenne

Alors que le général de Gaulle avait espéré, par son veto de décembre 1967, mettre un terme aux discussions sur l'adhésion britannique, les multiples initiatives prises par ses cinq partenaires au cours de 1968 démontrent l'incapacité croissante du président français à imposer ses vues. La France subit, au contraire, la pression accrue de ses partenaires pour faire avancer la question de l'élargissement. Les »friendly five« – qui sont surtout les »anglophile three« (Pays-Bas, Belgique et Italie) – reprennent l'idée, déjà avancée en 1963, de recourir à l'UEO pour promouvoir des formes de coopération avec les pays candidats à l'adhésion. Divers projets visant à établir une coopération politique, technologique et monétaire avec la Grande-Bretagne et, éventuellement, sans la France sont ainsi présentés au cours de l'année 1968. Non seulement Paris s'y oppose, mais l'UEO est également le lieu où se révèlent puis se cristallisent les conflits franco-britannique et franco-allemand à la suite de l'affaire Soames et du boycott de l'institution par la France.

2.3.1 Le triangle Paris-Bonn-Londres au cœur de la crise de l'UEO et de l'affaire Soames

Diverses formules de coopération entre les membres de la CEE, le Royaume-Uni et les autres pays candidats sont lancées par les Anglais ainsi que les États du Benelux en janvier 1968¹³², par les Italiens en février¹³³ et par le ministre belge des Affaires étrangères, Pierre Harmel, en octobre 1968¹³⁴. Ces propo-

¹³¹ PAAA, NL von Braun, Bd. 125, Aktenvermerk, Paris, 26.11.1965.

¹³² AD/MAE, EU 1961–1970, s/s Organisations internationales et grandes questions internationales, UEO, vol. 1534/7, Aide-mémoire des États du Benelux, 19.01.1968; PAAA, B2, Bd. 167, Aufzeichnung betr. Aide-mémoire der Benelux-Staaten vom 19.01.1968 betr. weitere Entwicklung der EG und Beitrittsfrage, Bonn, 20.01.1968.

¹³³ Aide-mémoire du gouvernement italien concernant la prochaine réunion du Conseil des Communautés européennes, 23.02.1968, dans: L'année politique en Europe (1968), p. 93–95.

¹³⁴ Discours prononcé par M. Harmel devant l'Organisation des journalistes européens à Bruxelles, 3.10.1968, dans: L'année politique en Europe (1968), p. 140–143.

sitions visent à maintenir la question de l'adhésion à l'ordre du jour communautaire et à développer les contacts avec les candidats dans des domaines non couverts par les traités de Rome, par exemple dans les domaines de la politique étrangère, de la monnaie, de la défense et de la technologie. Le point commun de ces diverses initiatives est de chercher à organiser des mécanismes de consultations régulières, autrement dit d'institutionnaliser, d'une manière ou d'une autre, les rapports entre les membres de la CEE et la Grande-Bretagne.

Lorsque à l'automne 1968, Harmel expose ses idées pour ranimer la coopération européenne, quatre propositions sont déjà sur la table: le plan du Benelux, la déclaration franco-allemande et les propositions de Brandt, et enfin le plan du gouvernement italien. Aucune de ces propositions n'a abouti en raison de l'opposition de l'un ou l'autre partenaire européen. Le plan du Benelux est soutenu par Londres, mais se heurte à la fin de non-recevoir de la France. L'arrangement commercial franco-allemand est rejeté par les Anglais et n'a reçu, par conséquent, qu'un accueil poli, chez les membres les plus anglophiles de la CEE. Le plan italien ne satisfait complètement ni Londres ni Paris. De même, l'«initiative 1968» de Brandt n'a obtenu qu'un faible soutien du Benelux et de l'Italie tandis que la France en critique le principe. Dans ce contexte, le ministre belge propose en octobre des réunions entre les Cinq et les candidats dans le cadre de l'UEO pour «dépasser le stade de la consultation occasionnelle pour atteindre au minimum celui de la consultation obligatoire sur les sujets retenus de commun accord»¹³⁵. Compte tenu de l'insuccès du Conseil des Communautés du 27 septembre, les Belges misent sur l'échec des propositions d'arrangement commercial et estiment la voie libre pour la relance des idées contenues dans le plan du Benelux de janvier et court-circuitées par la déclaration franco-allemande de février 1968. Le climat d'insécurité créé par l'invasion de la Tchécoslovaquie est également propice à leur projet de renforcer la cohésion politique de l'Europe face à la résurgence de la guerre froide.

Pour Paris, la grande inconnue est l'attitude de l'Allemagne à l'égard de ces nouvelles propositions. La diplomatie française a conscience que deux facteurs, directement liés à l'affaire tchécoslovaque, jouent en sa défaveur. Avec la résurgence de la menace soviétique, le renforcement de la cohésion de l'Europe occidentale, en particulier dans le domaine politique, est devenu un leitmotiv de l'opinion publique et des partis politiques allemands, toutes tendances confondues. De fortes tensions s'exercent donc sur la Grande Coalition pour mettre fin à l'immobilisme européen. En outre, l'Ostpolitik de Brandt, pour laquelle la République fédérale avait besoin de la France, a subi un coup d'arrêt brutal. Puisque le soutien de Paris n'est plus essentiel, certains cercles politiques doutent ouvertement de l'utilité d'une coopération privilégiée avec la France – et, par conséquent, de nouvelles concessions à Paris – et incitent à un

¹³⁵ Discours prononcé par M. Harmel devant l'Organisation des journalistes européens à Bruxelles, 3.10.1968, <http://aei.pitt.edu/14019/1/S44.pdf>, p. 7.

rapprochement avec l'Angleterre, en contrepoids à la menace militaire venue de l'Est.

Les dirigeants allemands accueillent favorablement les idées d'Harmel, encore qu'ils aient le souci d'éviter que leur discussion lors du prochain Conseil de l'UEO ne provoque une crise avec la France et ne vienne contrecarrer la discussion de l'initiative 1968 par les ministres des Communautés les 4 et 5 novembre 1968¹³⁶. Afin de prévenir une confrontation entre la France et les Cinq, Bonn est disposé à donner certaines assurances au gouvernement français, comme, par exemple, celle de veiller à ce que le renforcement des consultations politiques dans le cadre de l'UEO ne débouche pas sur «une sorte de négociation permanente entre les Six et la Grande-Bretagne»¹³⁷. Lahr laisse aussi entendre au secrétaire d'État aux Affaires étrangères Jean de Lipowski qu'une attitude conciliante de la France à cet égard serait de nature à favoriser l'examen des propositions françaises concernant le développement interne des Communautés que Debré entend soumettre au Conseil CEE de novembre.

Les Allemands se rallient donc à la résolution adoptée par l'Assemblée de l'UEO à la mi-octobre qui prône un renforcement de la consultation dans les domaines de la politique étrangère, de la défense et de l'économie. Ce ralliement montre également que les Allemands sont de moins en moins enclins à jouer les honnêtes courtiers auprès de Paris. Ce changement d'attitude est aussi le reflet des réflexions en cours dans la capitale allemande depuis l'été 1968 sur la nécessité de relancer, par tous les moyens possibles, y compris celui de l'EUO, le dialogue politique entre Européens de l'Ouest.

En effet, le choc provoqué par la crise tchécoslovaque pousse les dirigeants politiques allemands à réévaluer les grandes orientations de la politique étrangère et européenne allemande. Il a mis en lumière la gravité de trois problèmes. Le premier c'est la dégradation continue des relations franco-allemandes depuis le début de 1968 résultant, entre autres, des désaccords au sujet de l'élargissement. Le second, c'est l'arrêt de la construction européenne du fait de l'échec de la candidature britannique qui bloque tout progrès dans d'autres domaines. Le troisième concerne l'avenir de l'Ostpolitik. Plusieurs pistes sont avancées pour sortir de la crise européenne. Au ministère de l'Économie, le secrétaire d'État Klaus von Dohnanyi préconise par exemple une vaste initiative allemande sur l'ensemble des problèmes auxquels la Communauté est confrontée, à savoir l'absence d'une action coordonnée des États européens, la séparation entre la CEE et l'AELE, les divisions sur l'avenir de la Communauté, les dissensions sur la PAC et la résignation de l'opinion publique. Ce qui est nouveau dans ses recommandations, c'est moins le pa-

¹³⁶ PAAA, B1, Bd. 336, Drahterlass betr. Aufzeichnung betr. Analyse der Rede Harmels vom 3.10.1968, 8.10.1968.

¹³⁷ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1670, Note pour le ministre a/s d'un entretien avec Lahr, 30.10.1968.

rallélisme qu'il établit entre le rapprochement politique et économique entre la Grande-Bretagne et la Commission, que sa proposition de créer une union politique à sept s'inspirant des plans Fouchet et du plan d'Erhard de 1964. Une telle institution présente, selon Dohnanyi, l'avantage de sortir du dilemme dans lequel est enfermée la discussion sur l'arrangement commercial. Cette idée est toutefois rejetée par la chancellerie et l'*Auswärtiges Amt*, où l'on doute que la France accepte une telle coopération avec la Grande-Bretagne dans le cadre d'une nouvelle institution¹³⁸. Kiesinger a, du reste, ses propres idées pour relancer la coopération politique. Au début de l'automne 1968, le chancelier reprend une idée qu'il avait développée en 1967, alors que se précisait l'hypothèse d'une nouvelle candidature britannique, mais qui avait été peu à peu abandonnée au profit du concept d'un arrangement commercial. Cette idée est celle d'une différenciation entre l'intégration économique et l'intégration politique européenne de manière à permettre l'entrée des candidats dans le Marché commun tout en poursuivant la construction européenne dans le domaine politique¹³⁹.

L'autre piste qui est étudiée à l'*Auswärtiges Amt* est celle d'un renforcement des structures de consultations atlantiques et européennes pour parer à la menace communiste. L'OTAN, affaiblie depuis le retrait de la France, est ainsi renforcée en novembre 1968 par la création d'un Eurogroupe visant à accroître la participation des pays européens à la défense atlantique. L'UEO est l'autre institution européenne qui paraît propice à un renforcement des consultations politiques et militaires. L'intérêt de Brandt pour l'UEO comme instrument de consultation sur les grandes questions internationales n'est pas nouveau et il avait essayé, peu après l'invasion de la Tchécoslovaquie, d'en convoquer une session extraordinaire, sans succès du fait de l'opposition française¹⁴⁰. Mais, au contraire des projets du Benelux et de l'Italie, il ne songe pas à institutionnaliser les contacts au sein de cette institution, car il y sait les Français hostiles. Ce que l'*Auswärtiges Amt* envisage est beaucoup plus pragmatique. Il s'agit »dass die hierzu gewillten Mitgliedstaaten ihre politische Beratung in diesem Gremium ohne institutionelle Novation praktisch erweitern und intensivieren, und zwar nicht um Beschlüsse zu fassen, die Einstimmigkeit erfordern würden, sondern um eine möglichst weitgehende tatsächliche Übereinstimmung

¹³⁸ BAK, B136, Bd. 6415, Aufzeichnung betr. Europa-Initiative der Bundesregierung, Bonn, 20.09.1968; PAAA, B2, Bd. 181, Vermerk betr. Aufzeichnung von St.S. Dohnanyi zur Europa-Politik, Bonn, 29.08.1968; PAAA, B1, Bd. 327, Vermerk betr. Europa-Politik, Bonn, 6.09.1968 et Aufzeichnung betr. Stellungnahme zum Vermerk über die Europa-Politik, Bonn, 9.04.1968.

¹³⁹ Voir Henning TÜRK, Kurt Georg Kiesingers Kerneuropakzept. War der Bundeskanzler der Großen Koalition seiner Zeit voraus?, dans: Wilfried LOTH (dir.), Europäische Gesellschaft. Grundlagen und Perspektiven, Wiesbaden 2005, p. 231-233.

¹⁴⁰ PAAA, B150, Bd. 133, Von Braun an das AA betr. französische Ablehnung einer WEU-Ministerratstagung zur Lage in der Tschechoslowakei, Paris, 24.08.1968.

des Urteils und Handelns herbeizuführen»¹⁴¹. Les diplomates allemands envisagent également un »zweigleisiges Vorgehen« visant, en s'appuyant sur les résolutions prises à Rome en mai 1967, à renforcer la coopération politique entre les Six, d'une part, et les Sept, de l'autre. De cette façon, la diplomatie allemande espère satisfaire les desideratas de la France, du Benelux et de l'Italie. Mais, c'est sans grand succès que Brandt essaie en septembre 1968 de convaincre son homologue français de la faisabilité de ses idées¹⁴².

Face à l'isolement croissant de la France en Europe, une inflexion de la politique européenne française, hésitant entre une reconsidération de la position française à l'égard de l'élargissement par un rapprochement bilatéral avec Londres et une relance de l'intégration communautaire, est perceptible à partir de l'automne 1968. Divers facteurs contribuent à faire évoluer la position française. C'est d'abord le remplacement de Maurice Couve de Murville à la tête du Quai d'Orsay par Michel Debré, plus anglophile que son prédécesseur et qui pousse à un rapprochement avec la Grande-Bretagne. C'est ensuite la dégradation des relations avec Bonn, la faiblesse politique, économique et monétaire de la France depuis le printemps 1968, associée à la perspective de devoir négocier une adhésion britannique et la révision du financement agricole dans des conditions peu favorables. Un autre élément joue également en faveur du rapprochement franco-britannique : la modification de l'équilibre franco-allemand en faveur de la République fédérale après la triple crise sociale, économique et monétaire de Mai 68 et le revers politique que constitue l'arrêt de la politique orientale gaullienne après l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes soviétiques¹⁴³. À défaut de pouvoir rééquilibrer la relation franco-allemande de l'intérieur et faire seul contrepoids à la nouvelle puissance allemande en Europe, le général de Gaulle compte y arriver avec l'aide de Londres. L'affaire Soames suivie par le boycott de l'UEO par la France à partir de la fin de février 1969 sont autant une réaction contre l'isolement de la France en Europe qu'une manifestation de l'impuissance du général de Gaulle à imposer ses vues à ses partenaires européens.

L'affaire Soames ayant été bien étudiée par les historiens¹⁴⁴, nous ne reviendrons, par conséquent, que brièvement sur son déroulement pour exami-

¹⁴¹ PAAA, B21, Bd. 707, Aufzeichnung betr. europäische politische Zusammenarbeit/ Sachdarstellung, 09.1968.

¹⁴² PAAA, B20, Bd. 1435, Aufzeichnung betr. deutsch-französische Konsultationen vom 7.09.1968, Bonn, 3.09.1968.

¹⁴³ PAAA, B20, Bd. 1536, Aufzeichnung betr. deutsch-französische Konsultationen in Paris am 13./14.03.1969, Bonn, 26.02.1968.

¹⁴⁴ Voir notamment VAÏSSE, *La grandeur*, p. 607–612; Melissa PINE, *British Personal Diplomacy and Public Policy: The Soames Affair*, dans: *Journal of European Integration History* 10/2 (2004), p. 59–74; Alan CAMPBELL, *Anglo-French Relations a Decade Ago: A New Assessment* (1), dans: *International Affairs* 58/2 (1982), p. 241–248; Gérard BOSSUAT, *De Gaulle et la seconde candidature britannique aux Communautés européennes (1966–1969)*, dans: LOTH (dir.), *Crises and Compromises*, p. 529–535.

ner plus en détails ses implications et répercussions sur les relations franco-allemandes. Lorsque Christopher Soames, le gendre de Winston Churchill, remplace sir Patrick Reilly¹⁴⁵ à l'ambassade britannique à Paris en septembre 1968, sa tâche principale est d'aider à faire entrer son pays dans le Marché commun en rétablissant le dialogue franco-britannique. Le nouvel ambassadeur rencontre le général de Gaulle en tête-à-tête le 4 février 1969. Au cours de cette audience, le président français expose plusieurs idées qui, tout en étant cohérentes avec ses déclarations antérieures, trahissent une volonté de se rapprocher de Londres. De Gaulle suggère ainsi que Français et Britanniques se consultent de manière confidentielle pour le cas où le Marché commun viendrait à évoluer vers une zone de libre-échange et envisagent une concertation organisée des États européens en vue de former une Europe indépendante des États-Unis. Comme le souligne Maurice Vaisse, il n'y a rien de vraiment nouveau dans les propos gaulliens¹⁴⁶. Peu auparavant, il avait évoqué devant Peyrefitte la possibilité de »remettre en chantier l'ensemble de la construction [européenne]«¹⁴⁷ pour le cas où le Royaume-Uni entrerait dans le Marché commun. Surpris par l'offre française, le Foreign Office ne sait si elle est sincère ou si, au contraire, elle cache une chausse-trappe. La méfiance prévaut à Londres, où l'on est de toute manière réticent à s'engager dans des conversations bilatérales avec Paris sauf à se défausser des États européens qui ont jusqu'alors loyalement soutenu la candidature britannique.

L'affaire se complique avec le voyage du Premier ministre Harold Wilson à Bonn le 12 février pour y discuter, entre autres, de la question de l'adhésion britannique. Les dirigeants anglais hésitent à dévoiler au chancelier fédéral le contenu de la conversation (confidentielle) entre de Gaulle et Soames. Contre l'avis de ce dernier qui jugeait préférable de répondre à Paris avant d'en discuter avec Bonn, le Foreign Office décide qu'une réponse prudente serait adressée aux Français tandis que, dans le même temps, Wilson informerait les dirigeants allemands. Mais, le Premier ministre britannique tarde à donner son accord, et Soames, laissé sans instructions, ne bouge pas non plus. Wilson expose donc à Kiesinger le contenu des entretiens Soames-de Gaulle lors de sa visite à Bonn¹⁴⁸. C'est seulement après que Wilson a instruit Kiesinger que Soames informe les autorités françaises que le Premier ministre britannique a vendu la mèche aux Allemands.

Avec ces révélations, le gouvernement fédéral se retrouve dans une position délicate. Kiesinger est parfaitement conscient que les Français, non sans rai-

¹⁴⁵ Sur le rôle de Reilly, voir Lasse Michael BOEHM, *Our Man in Paris: The British Embassy in Paris and the Second UK Application to Join the EEC, 1966–1967*, dans: *Journal of European Integration History* 10/2 (2004), p. 43–58.

¹⁴⁶ VAISSE, *La grandeur*, p. 609.

¹⁴⁷ PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, vol. III, p. 267.

¹⁴⁸ AAPD, 1969 I, Dok. 56, p. 186–193. Parallèlement, Soames informe Sigismond von Braun de sa conversation avec de Gaulle. Cf. PAAA, NL von Braun, Bd. 125, Aktenvermerk, Paris, 12.02.1969.

son, seront furieux de la violation évidente de la confidentialité qu'ils avaient requise. En outre, le compte rendu que Wilson fait des propos gaulliens tend à souligner l'apparente déloyauté de la France à l'égard de la Communauté. Selon l'interprétation qu'en donne Wilson, de Gaulle aurait proposé qu'en cas de «dissolution»¹⁴⁹ du Marché commun une organisation plus lâche allant dans le sens d'une zone de libre-échange lui soit substituée. Il voit donc dans ces propos »die Absicht, dass in Zukunft die politischen und wirtschaftlichen Geschehnisse Europas von einer Führungsgruppe bestehend aus Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien bestimmt werden sollten und sich die übrigen Länder ihnen zu fügen hätten«¹⁵⁰. Or, rien ne vient corroborer l'interprétation de Wilson. De Gaulle évoque certes une concertation organisée des États européens, mais à aucun moment il ne parle d'un directoire quadripartite, même si le compte rendu britannique va implicitement dans ce sens¹⁵¹. La stupéfaction de Kiesinger devant ces deux nouveautés, dissolution du Marché commun et directoire quadripartite, est d'autant plus grande que les Allemands n'ont entendu du président français que ses arguments bien connus de l'inéluctable transformation que subirait le Marché commun à la suite de l'adhésion des candidats¹⁵². Le président avait certes mentionné devant l'ambassadeur von Braun la possibilité »dass man sich etwas Neues ausdenken müsse, etwa eine engere Zusammenarbeit im Rahmen einer Freihandelszone«¹⁵³ sur la base de traités bilatéraux, mais il n'était pas question d'établir un directoire en lieu et place du Marché commun. Pour le chancelier, il s'agit là d'un important changement qualitatif des conceptions gaulliennes qui remet en question l'intangibilité des Communautés européennes.

En brisant le sceau de la confidentialité des conversations franco-britanniques, il est probable que Wilson espère pousser la Grande Coalition à soutenir plus efficacement la candidature britannique et enfoncer un coin dans la coopération franco-allemande en jetant la suspicion entre Kiesinger et de Gaulle. Il pourrait ainsi faire d'une pierre deux coups et porter un coup fatal au projet d'arrangement franco-allemand, toujours en suspens, dont les Britanniques ne veulent pas¹⁵⁴. Quelles qu'aient été les motivations de Wilson, l'entreprise est un succès. Lahr réaffirme ainsi dans un télégramme adressé

¹⁴⁹ Le terme est de Wilson; de Gaulle utilise celui de »transformation«.

¹⁵⁰ AAPD, 1969 I, Dok. 56, p. 187.

¹⁵¹ VAÏSSE, La grandeur, p. 608-609.

¹⁵² Von Braun remarque que la surprise se lisait clairement sur les visages des Allemands à l'énoncé que leur faisait Wilson des propos du général de Gaulle. PAAA, NL von Braun, Bd. 125, Aktenvermerk, Paris, 14.02.1969.

¹⁵³ AAPD, 1968 II, Dok. 13, p. 54. On notera que le compte rendu français est nettement plus succinct et ne mentionne pas ce passage, dans: AN, 5AG1/164, entretien entre le général de Gaulle et l'ambassadeur von Braun le 14.01.1969, Paris, 15.01.1969.

¹⁵⁴ Le secrétaire d'État Lahr en défend encore le principe dans la revue Europa-Archiv. Cf. Rolf LAHR, Für und wider das handelspolitische Arrangement EWG-Großbritannien, dans: Europa-Archiv 3 (1969), p. 81-88.

aux capitales européennes l'attachement du gouvernement fédéral aux traités de Paris et de Rome et refuse catégoriquement toute transformation du Marché commun en une zone de libre-échange ainsi que la création d'un directoire européen¹⁵⁵. L'affaire Soames, avec son cortège de démentis et propos aigres-doux, envenime les relations entre Paris et Bonn; mais elle est aussi révélatrice du fossé qui s'est peu à peu creusé entre les deux capitales sur la question de l'élargissement et de l'impatience croissante de Bonn à l'égard de l'intransigeance française à ce sujet. Comme le note Lahr:

Was wir an der französischen Haltung besonders bedauern ist, dass sie es unmöglich macht, den vermeintlichen oder echten französischen Sorgen auf den Grund zu sehen. Wir sind darüber hinaus bereit, dem französischen Partner zugute zu halten, dass er in manchen Fragen empfindlicher reagiert als wir. Wir sind bereit, seine Sorgen ernst zu nehmen und uns mit ihnen auseinanderzusetzen. Aber hierzu kommt es nicht einmal, weil Frankreich, statt seine Sorgen zu präzisieren, sich auf eine globale Verurteilung beschränkt, und weil es zum anderen demjenigen, dem die Absicht einer grundsätzlichen Änderung der Gemeinschaft unterstellt wird, nicht die Gelegenheit gibt, sich hierzu zu äußern¹⁵⁶.

Bonn abandonne donc peu à peu son rôle de médiateur pour passer, imperceptiblement mais sûrement, dans le camp anglais. L'affaiblissement du partenariat franco-allemand survient au plus mauvais moment pour Paris, qui fait face à une nouvelle offensive de ses partenaires du Marché commun et de Londres en faveur d'un renforcement des consultations politiques dans le cadre de l'UEO.

La double crise franco-allemande et franco-britannique est encore aggravée par le conflit qui se développe sur le terrain de l'UEO dont la Grande-Bretagne occupe la présidence tournante depuis le 1^{er} janvier 1969. Le gouvernement britannique y voit le moyen de faire avancer les divers projets soumis par le Benelux et l'Italie afin de renforcer la coopération politique entre les Sept. En pleine affaire Soames, le gouvernement de Sa Majesté décide donc de convoquer à Londres une réunion extraordinaire du Conseil des ministres de l'UEO pour y discuter des événements au Proche-Orient. En dépit du refus français d'y participer, l'invitation est maintenue. La France, arguant alors que l'unanimité est requise pour la convocation de telles réunions, considère celle-ci comme nulle et non avenue et pratique une nouvelle fois la politique de la chaise vide. Le refus du gouvernement français de participer à une telle réunion s'explique principalement par le sentiment que l'on a à Paris que cette nouvelle offensive en faveur d'un renforcement des structures de consultations au sein de l'UEO »est en grande partie inspirée par le désir de relancer indirectement le problème de la candidature de la Grande-Bretagne aux Com-

¹⁵⁵ PAAA, B1, Bd. 334, Lahr an Vertretungen betr. Äußerungen Staatspräsident de Gaulles gegenüber britischem Botschafter am 4.02.1969 über französische Europavorstellungen, 25.09.1969.

¹⁵⁶ PAAA, B1, Bd. 334, Vermerk, 25.02.1969.

munautés¹⁵⁷. Institutionnaliser les échanges de vues dans le cadre de l'UEO reviendrait ainsi à introduire par ce biais le Royaume-Uni dans la CEE.

L'Auswärtiges Amt accueille au contraire favorablement l'initiative de Londres qui correspond à l'idée que l'on se fait à Bonn d'une coopération pragmatique au sein de l'UEO¹⁵⁸. Les diplomates allemands ne se font pas d'illusions sur la réaction négative que ne manquera pas de provoquer à Paris la participation de l'Allemagne à la réunion de Londres¹⁵⁹. Celle-ci dépasse cependant les pires prévisions allemandes. Paris ne laisse aucun doute sur le fait que la situation a créé une « crise très grave »¹⁶⁰ et indique fermement qu'il ne reviendra à l'UEO qu'une fois que ses partenaires seront revenus au principe de l'unanimité. À Bonn, Kiesinger s'inquiète des conséquences de la crise de l'UEO sur les relations franco-allemandes et tâche de la désamorcer en recevant Seydoux le 18 février 1969¹⁶¹. Un relatif accord se dégage à la fin de cet entretien sur la question des dérogations au principe de l'unanimité à l'UEO et sur le fait que les deux gouvernements se consulteront, à l'avenir, sur ce qui peut constituer un cas exceptionnel. Ce fragile accord est remis en question dès le lendemain par une déclaration du porte-parole du gouvernement fédéral qui donne une interprétation différente des propos de Kiesinger à Seydoux. Elle montre aussi que l'Auswärtiges Amt entend conserver la possibilité de convoquer des réunions de l'UEO au besoin sans recourir à un vote unanime¹⁶². De façon prévisible, les précisions allemandes exaspèrent à Paris, où l'on pensait avoir rallié le gouvernement fédéral aux conceptions françaises et où l'on s'irrite de ce que la République fédérale « fait cause commune avec les autres membres de l'organisation »¹⁶³.

Ce qui, pour les diplomates français, apparaît comme une « attitude fluctuante », voire des « volte-face successives »¹⁶⁴, est en fait l'expression de l'embarras de Bonn pris en tenaille entre Paris et Londres. Le boycott de l'UEO par la France rend la situation encore plus inconfortable pour les Allemands qui, pour éviter qu'une nouvelle réunion ait lieu sans la France, essaient d'obtenir son report à une date ultérieure. Confrontés à l'intransigeance française, les Allemands participent en définitive à une seconde réunion de l'UEO, sans la France, le 26 février 1969. Devant l'impasse, l'Auswärtiges Amt essaie de trouver une solution qui permette à chacun de sauver la face tout en

¹⁵⁷ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1654, Note a/s du rôle de l'UEO, Paris, 5.09.1968.

¹⁵⁸ AAPD, 1969 I, Dok. 67, p. 225.

¹⁵⁹ PAAA, B150, Bd. 147, Von Braun an das AA betr. Krise in der WEU, Paris, 17.02.1969.

¹⁶⁰ AAPD, 1969 I, Dok. 65, p. 216.

¹⁶¹ AAPD, 1969 I, Dok. 67, p. 223-232.

¹⁶² PAAA, B1, Bd. 327, Aufzeichnung betr. WEU/Einberufung von Ratssitzungen gegen den Willen eines Vertragspartners, Bonn, 19.02.1969.

¹⁶³ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s QIE, carton n° 2723, Note a/s de la RFA et la coopération politique européenne, Paris, 7.03.1969.

¹⁶⁴ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1655, Note a/s de l'Allemagne et la crise de l'UEO, Paris, 7.03.1969.

remédiant à la crise dont les diplomates allemands redoutent qu'elle ne finisse par s'étendre à la CEE. S'inspirant du compromis de Luxembourg de 1966 qui avait permis de résoudre la crise de la chaise vide, la diplomatie allemande suggère notamment une formule politique qui donnerait satisfaction à la France et à ses partenaires sans obliger ceux-ci à souscrire au point de vue français¹⁶⁵.

Rencontrant le 10 mars 1969 Debré pour préparer le sommet bilatéral, Brandt essaie de convaincre son interlocuteur de mettre rapidement fin à la crise de l'UEO. Le ministre français lui fait clairement comprendre que la position française est faite pour durer¹⁶⁶. De fait, la France ne met fin à son boycott de l'UEO qu'en juin 1970.

2.3.2 Péripéties franco-allemandes et relance de la dernière heure

Si l'année 1968 s'est achevée sur une certaine lassitude réciproque entre la France et l'Allemagne, les relations bilatérales ont, au début du printemps 1968, «atteint le creux de la vague»¹⁶⁷. La dégradation est antérieure à l'affaire Soames et à la crise de l'UEO, mais, depuis janvier 1969, les Français ont, à plusieurs reprises et par divers canaux, fait savoir au partenaire d'outre-Rhin leur insatisfaction générale sur l'état du partenariat franco-allemand¹⁶⁸. Ce climat délétère n'est pas seulement le fruit des désaccords sur l'élargissement et l'UEO, mais a aussi une composante strictement bilatérale qui porte sur la coopération franco-allemande dans les domaines monétaire et énergétique.

Les dissensions monétaires ne sont pas une chose entièrement nouvelle pour le couple franco-allemand; mais l'attitude allemande face aux difficultés financières françaises à la suite de la crise de Mai 68 est ressentie à Paris comme une rupture de la solidarité franco-allemande¹⁶⁹. Les événements du

¹⁶⁵ PAAA, B21, Bd. 718, Aufzeichnung betr. WEU-Krise, Bonn, 3.03.1969; PAAA, B21, Bd. 708, Aufzeichnung betr. europäische Zusammenarbeit auf den nicht von den Römischen Verträgen erfassten Gebieten/WEU, Bonn, 4.03.1969.

¹⁶⁶ AN, 5AG1/164, Entretien Debré-Brandt, le 10.03.1969 (matin); AAPD, 1969 I, Dok. 94, p. 350–351.

¹⁶⁷ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1652, Basdevant à MAE a/s climat actuel franco-allemand à la lumière de la crise de l'UEO, Düsseldorf, 20.02.1969. Voir aussi SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande, p. 133.

¹⁶⁸ AN, 5AG1/164, Entretien entre le général de Gaulle et l'ambassadeur von Braun le 14.01.1969, Paris, 15.01.1969; AAPD, 1969 I, Dok. 12, p. 51–55; ACDP, NL Kiesinger, I-226-A290, Aufzeichnung über das Gespräch mit Botschafter Seydoux am 30.01.1969, Bonn, 31.01.1969; AAPD, 1969 I, Dok. 35, p. 123–131; AAPD, 1969 I, Dok. 48, p. 159–160; AN, 5AG1/164, Conversations Debré-Brandt le 10.03.1969; AAPD, 1969 I, Dok. 94, p. 344; AN, 5AG1/164, Tête-à-tête Debré-Kiesinger à la chancellerie à Bonn le 10.03.1969.

¹⁶⁹ Alain Prate, le conseiller du général de Gaulle pour les Affaires économiques, date même

printemps 1968 ont en effet profondément déstabilisé l'économie et la monnaie françaises. Les mesures adoptées par le gouvernement français au cours de l'été, y compris le rétablissement du contrôle des changes pour remédier à la fuite des capitaux, amorcent un redressement du franc qui laisse penser que la situation pourra être rétablie sans toucher à la parité du franc ou réévaluer le mark. La crise monétaire de novembre 1968, en intensifiant la spéculation à la réévaluation du mark au détriment du franc, change néanmoins la donne. Une débâcle monétaire semble même imminente. Devant la gravité de la situation, Seydoux, selon le tableau qu'il en dresse dans ses mémoires, reçoit pour instructions de remettre au chancelier un message du Premier ministre Couve de Murville demandant qu'une personnalité allemande se rende d'urgence dans la capitale française pour examiner la situation monétaire. Seydoux essaie alors de joindre Kiesinger qui, souffrant, est absent de Bonn¹⁷⁰. Ne pouvant voir le chancelier, l'ambassadeur est reçu par Brandt en sa qualité de vice-chancelier. Ce dernier prête une oreille attentive à la requête française et fait suivre le message – avec un délai de deux jours et sans commentaire – au ministre des Finances, Karl Schiller, qui le transmet alors au chancelier¹⁷¹.

Malentendu ou mauvaise communication entre la chancellerie et l'*Auswärtiges Amt*, toujours est-il que, contrairement aux attentes de Matignon, c'est un simple secrétaire d'État qui se rend à Paris le 14 novembre 1968. Pendant ce temps, les déclarations de personnalités politiques allemandes semblent encourager les attaques spéculatives contre le franc¹⁷². Paris ne veut pourtant accepter la dévaluation du franc que si celle-ci va de pair avec une réévaluation du mark¹⁷³. Cependant, à la veille de la conférence monétaire de Bonn qui doit réunir le Groupe des Dix¹⁷⁴, le secrétaire d'État à l'information, Günther Diehl, annonce que le gouvernement fédéral ne réévaluera pas le mark, mais prendra un certain nombre de mesures destinées à améliorer la balance

de cette époque le malentendu franco-allemand sur les questions monétaires. Cf. PRATE, *Les batailles économiques*, p. 269.

¹⁷⁰ Ce que Seydoux ne mentionne pas dans ses mémoires, c'est qu'apparemment la chancellerie lui aurait offert de rencontrer le chancelier chez lui. PAAA, NL von Braun, Bd. 138, Aktenvermerk betr. Unterhaltung mit dem Herrn Bundeskanzler in Gegenwart der St.S. Gutenberg und Carstens am 12.01.1969, Paris, 14.01.1969; AAPD, 1968 II, Dok. 396, p. 1530.

¹⁷¹ Cf. SEYDOUX, *Dans l'intimité franco-allemande*, p. 128–129; COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère*, p. 343–344.

¹⁷² AAPD, 1968 II, Dok. 389, p. 1509–1515.

¹⁷³ AD/MAE, DE-CE, s/s Institutions financières internationales, carton n° 882, Dépêche au ministre de l'Économie et des Finances, Bonn, 6.11.1968; AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1521, Seydoux à MAE a/s fuite des capitaux vers la RFA et réévaluation du DM, Bonn, 11.11.1968.

¹⁷⁴ Le G-10 regroupe les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales ayant décidé de participer aux Accords généraux d'emprunt de 1960. Les membres en sont la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse, la Suède, le Canada, les États-Unis et le Japon.

des paiements avec la France¹⁷⁵. Paris se trouve donc confronté précisément à ce qu'il souhaitait éviter: que le problème du taux de change ne se pose que pour le franc. Dès lors, la conférence de Bonn vise moins à discuter des modalités d'un réalignement de la parité de certaines monnaies qu'à envisager une dévaluation du franc¹⁷⁶.

Lors de la conférence des Dix à Bonn, la France est donc sur la sellette. Le gouvernement français obtient des crédits non conditionnés à la dévaluation du franc, mais les autorités fédérales ont réussi à faire approuver par les autres participants leur décision de maintenir la parité du mark¹⁷⁷. Plus encore que les décisions prises, c'est l'absence de tout soutien et l'arrogance manifestée par les Allemands à leur égard qui indisposent les Français, comme en témoignent notamment les mémoires de Seydoux et de Debré¹⁷⁸.

Les leçons que l'on tire de part et d'autre du Rhin de la conférence de Bonn sont logiquement très éloignées les unes des autres. Le 23 novembre 1968, à l'issue d'un long Conseil des ministres, le porte-parole du gouvernement annonce le maintien de la parité du franc. Le lendemain, le général de Gaulle énonce dans une allocution télévisée une série de mesures visant à rétablir les grands équilibres économiques¹⁷⁹. Debré, partisan comme Couve de Murville de la dévaluation, observe que le général de Gaulle »en veut aux Allemands d'avoir refusé une réévaluation du mark et d'avoir, en écartant ainsi une opération qui eût intéressé toutes les monnaies européennes, voulu condamner la France à l'humiliation«¹⁸⁰. La crise monétaire et l'attitude allemande font prendre conscience à Paris de l'émergence d'une Allemagne qui tire de sa puissance économique et monétaire une assurance politique qui modifie l'équilibre au sein du couple franco-allemand¹⁸¹.

De l'autre côté du Rhin, les milieux officiels sont un peu surpris de la décision française de ne pas dévaluer, mais réagissent dans l'ensemble avec prudence, démontrant une volonté d'apaiser les esprits après les polémiques¹⁸². Le gouvernement fédéral est aussi désireux de corriger les malentendus – et accusations – auxquels l'attitude allemande a donné

¹⁷⁵ AD/MAE, DE-CE, s/s Institutions financières internationales, carton n° 882, Seydoux à MAE a/s déclaration de Diehl, Bonn, 19.11.1968. Voir aussi AAPD, 1968 II, Dok. 381, p. 1484–1487.

¹⁷⁶ PRATE, *Les batailles économiques*, p. 268.

¹⁷⁷ Communiqué publié à l'issue de la réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du groupe des Dix à Bonn, 22.11.1968, dans: *L'année politique en Europe* (1969), p. 156–157.

¹⁷⁸ SEYDOUX, Dans l'intimité franco-allemande, p. 130; DEBRÉ, *Gouverner autrement*, p. 262. Voir aussi AAPD, 1968 II, Dok. 405, p. 1565.

¹⁷⁹ DE GAULLE, *Discours et messages*, vol. V, p. 354–356.

¹⁸⁰ DEBRÉ, *Gouverner autrement*, p. 326.

¹⁸¹ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1643, note a/s de la RFA et des problèmes monétaires internationaux, Paris, 6.03.1969.

¹⁸² AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1521, Seydoux à MAE a/s maintien de la parité du FF et crédits, Bonn, 24.11.1968.

lieu pendant et après la conférence de Bonn¹⁸³. Les diplomates allemands tirent surtout deux enseignements de la conférence des Dix. Le premier est l'émergence d'un front commun franco-anglo-américain contre la RFA, les États-Unis et la Grande-Bretagne étant favorable à une réévaluation du mark. Le second est que l'inefficacité de la coopération monétaire des Dix a montré la nécessité de la renforcer soit par une union monétaire des Six, soit par un système garantissant la fixité des taux de change¹⁸⁴. Le chancelier réaffirme également qu'il souhaite un renforcement de la coopération franco-allemande afin de mieux prévenir de telles crises à l'avenir¹⁸⁵. Mais, en privé, il se montre plus désabusé, car, confie-t-il à deux journalistes du quotidien *«Die Welt»*, il n'y a *«solange de Gaulle regiert, was Frankreich angeht, also nicht viel zu machen»*¹⁸⁶. Pour cette raison, il est d'autant plus important d'éviter une rupture avec la France qui serait susceptible de remettre en question le *«miracle»* de la réconciliation.

Les questions monétaires ne sont pas l'unique source de conflits entre Paris et Bonn. L'affaire des sociétés pétrolières vient ajouter à l'atmosphère de crise. L'affaire remonte en fait à 1966 et touche un secteur, celui de l'énergie, dans lequel les Français espèrent renforcer le dialogue franco-allemand pour assurer l'approvisionnement énergétique et consolider l'indépendance énergétique de la France et de l'Europe. Une société pétrolière allemande, la Gelsenkirchener Bergwerks-Aktiengesellschaft (GBAG) se trouve au cœur de ce qui devient un véritable contentieux bilatéral.

En 1966, la Compagnie française des pétroles (CFP) s'était en effet intéressée au rachat d'un important paquet d'actions de la GBAG, en difficulté financière. Les Français voulaient éviter que des compagnies américaines ne fassent main basse sur la société, comme cela avait été le cas avec d'autres compagnies pétrolières allemandes¹⁸⁷. La prépondérance américaine dans le secteur pétrolier allemand inquiétait aussi les autorités fédérales qui, demandant la mise en place d'une politique énergétique européenne commune, ne pouvaient être crédibles si elles ne disposaient plus d'aucun contrôle sur leur propre secteur pétrolier¹⁸⁸. L'affaire prend une tournure résolument bilatérale lorsque les Français font savoir aux Allemands, au début du printemps

¹⁸³ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1521, Seydoux à MAE a/s interview de Brandt, Bonn, 26.11.1968.

¹⁸⁴ AAPD, 1968 II, Dok. 389, p. 1509–1515.

¹⁸⁵ AD/MAE, DE-CE, s/s institutions financières internationales, vol. 882, Seydoux à MAE a/s Interview de Kiesinger à la *«Stuttgarter Zeitung»* du 26.11.1968, Bonn, 26.11.1968.

¹⁸⁶ ACDP, NL Kiesinger, I-226-A008, Hintergrundgespräch mit Herbert Kremp und Lothar Rühl (*«Die Welt»*) im Bundeskanzleramt, 23.01.1969.

¹⁸⁷ Texaco avait ainsi acheté 90 % des actions de la Deutsche Erdöl AG et Mobil Oil avait pris des participations dans la compagnie Aral AG, un des principaux réseaux allemands de distribution de produits pétroliers.

¹⁸⁸ AD/MAE, DE-CE, s/s PD-OW, vol. 2, Télégramme au départ a/s affaire CFP, Paris, 12.05.1966; AD/MAE, SG-EM, vol. 31, Entretien Brunet-Neef à Bonn, 21.08.1967.

1968, qu'ils sont disposés à appuyer »les efforts que le gouvernement allemand souhaiterait faire pour préserver le caractère communautaire de la GBAG«¹⁸⁹. Paris redoute que la disparition de l'industrie pétrolière allemande ne mette en péril l'industrie pétrolière française et fasse obstacle à l'émergence d'une politique pétrolière européenne¹⁹⁰. Outre que le gouvernement français ne souhaite pas voir la GBAG passer sous contrôle américain, les Français ont également à l'esprit la complémentarité existant entre les structures de la CFP et la GBAG¹⁹¹. Plutôt que d'acheter des actions de la GBAG, Paris propose à Bonn de constituer une société mixte contrôlée à la fois pas Dresdner Bank – qui détient les actions à vendre – et la CFP, de manière à créer une entité franco-allemande. Or, les négociations de rachats entre la Dresdner Bank et la CFP sont brutalement interrompues à l'automne 1968 par le ministre de l'Économie, Karl Schiller, qui y met son veto en arguant de la nécessité d'attendre la fin des regroupements en cours dans l'industrie pétrolière et chimique allemande¹⁹². Les Français sont doublement irrités. Ils voient, d'une part, »dans cette affaire un témoignage concret particulièrement important de la coopération franco-allemande, [...] une occasion que, en ce moment surtout, il convenait de ne pas négliger«¹⁹³. D'autre part, le gouvernement français se sent floué car il a donné son accord à des prises de participations importantes d'entreprises allemandes du secteur chimique dans l'industrie française¹⁹⁴.

L'affaire rebondit en janvier 1969 avec l'envoi d'un aide-mémoire, dans lequel le gouvernement français déplore qu'aucun progrès vers un regroupement des intérêts pétroliers allemands n'ait été accompli et qu'au contraire un nouveau projet viserait à »substituer à la société française une société allemande«¹⁹⁵. Le gouvernement français demande donc au gouvernement allemand qu'il lève les obstacles qui s'opposent encore à la mise en œuvre de l'arrangement franco-allemand. Communiqué à la presse, l'aide-mémoire

¹⁸⁹ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Jordan à Bonn a/s rachat des actions GBAG, Paris, 8.03.1968.

¹⁹⁰ AN, SAG1/48, note pour le Premier ministre a/s des aspects franco-allemands de la politique industrielle commune, Paris, 7.02.1968; Note a/s de l'orientation de la politique pétrolière, 7.02.1968; Aide-mémoire.

¹⁹¹ La GBAG contrôlait le réseau de distribution de produits pétroliers Aral mais ne disposait pas de ressources en brut que la CFP pouvait fournir. Cf. Jacques BINOCHÉ, *L'Allemagne et le général de Gaulle (1926–1970)*, Paris 1975, p. 208.

¹⁹² AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Télégramme au départ de Brunet, Paris, 11.09.1968; Seydoux à MAE a/s entrevue Schiller-Seydoux, Bonn, 13.09.1968.

¹⁹³ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Seydoux à MAE a/s rencontre avec Carstens, Bonn, 16.09.1968.

¹⁹⁴ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Jordan à Bonn a/s accord CFP-GBAG, Paris, 17.09.1968.

¹⁹⁵ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Note pour le ministre a/s accord Dresdner Bank-CFP, Paris 17.09.1968 (aide-mémoire joint à la note). La société allemande en question est la compagnie pétrolière RWE.

français donne lieu à une véritable levée de bouclier en République fédérale pour dénoncer les pressions du gouvernement français¹⁹⁶. L'Élysée et le Quai d'Orsay s'exaspèrent de ce que les milieux officiels allemands accréditent un certain nombre de contrevérités présentant la France sous un jour extrêmement défavorable¹⁹⁷. Devant l'ampleur prise par la controverse, le gouvernement fédéral offre finalement au partenaire français la possibilité de participer aux activités de la nouvelle société dès que celle-ci aura vu le jour¹⁹⁸. Cette proposition est toutefois très en-deçà des projets initiaux qui prévoyaient la création d'une société franco-allemande. Seydoux constate à cet égard que «c'était un cas concret de plus où l'Allemagne repoussait une occasion de renforcer la solidarité entre les deux pays, que la France lui avait offerte»¹⁹⁹.

Pour anecdotiques qu'ils soient, les désaccords monétaires et l'affaire des sociétés pétrolières révèlent plusieurs choses importantes du point de vue des relations franco-allemandes. La première concerne la coordination de plus en plus erratique au sein de la Grande Coalition, particulièrement sur le sujet des rapports avec Paris. La mauvaise gestion de la crise monétaire de novembre 1968 et l'affaire CFP-Dresdner Bank sont en effet directement imputables aux divergences d'opinions et à l'absence de communication efficace entre les instances gouvernementales concernées, à savoir la chancellerie, l'*Auswärtiges Amt* et le ministère de l'Économie²⁰⁰. Ces deux affaires démontrent aussi la détérioration des relations bilatérales et sont »Ausdruck eines allgemeinen Malaise [...], das zur Zeit hier bezüglich der weiteren Entwicklung der deutsch-französischen Angelegenheiten herrscht«²⁰¹. Elles soulignent aussi les limites de la solidarité franco-allemande dans deux domaines essentiels à la réalisation des projets européens du général de Gaulle: l'autonomie financière et énergétique de l'Europe. Par conséquent, elles consacrent la fin des espoirs que le général de Gaulle avait pu placer en une réactivation du partenariat franco-allemand. Enfin, elles mettent en évidence le lent rééquilibrage de la relation franco-allemande, l'Allemagne de l'Ouest s'émancipant peu à peu de son rôle de partenaire junior et hésitant de moins en moins à faire valoir ses intérêts nationaux – monétaires, industriels, mais aussi politiques – face à la France.

¹⁹⁶ PAAA, B20, Bd. 1436, Aufzeichnung betr. Konsultationstreffen des Bundeskanzlers mit dem französischen Staatspräsidenten am 13./14.03.1969 in Paris, Bonn, 14.02.1969; AAPD, 1969 I, Dok. 89, p. 318–324; PAAA, B21, Bd. 726, Aufzeichnung betr. Reibungspunkte im deutsch-französischen Verhältnis, Bonn, 4.03.1969.

¹⁹⁷ AAPD, 1969 I, Dok. 9, p. 38–40.

¹⁹⁸ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Seydoux à MAE a/s rachat paquet d'actions de la GBAG, Bonn, 29.01.1969.

¹⁹⁹ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Seydoux à MAE a/s entretien avec Arndt, Bonn, 31.01.1969.

²⁰⁰ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1610, Compte rendu de l'entretien Alphan-d-von Braun, 30.01.1969; AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1502, Seydoux à MAE, Bonn, 4.02.1969.

²⁰¹ PAAA, NL von Braun, Bd. 125, Akternvermerk, Paris, 5.03.1969.

Face à ce constat d'échec, plusieurs personnalités françaises et allemandes sont favorables à une relance simultanée de la coopération franco-allemande et de la construction européenne. Le sommet bilatéral des 12 et 13 mars 1969 doit permettre de voir jusqu'à quel point Français et Allemands peuvent s'entendre sur le sujet d'une telle relance. Il n'est pas non plus exclu que les Français l'envisagent comme un ballon d'essai destiné à tester les réactions allemandes sur les grande lignes d'une initiative européenne.

Placé sous le signe de la franchise, le sommet est avant tout l'occasion pour chacun des deux partenaires d'expliquer sa position sur les points de litiges : élargissement, UEO, relations avec la nouvelle administration Nixon, OTAN et Alliance atlantique, et coopération bilatérale²⁰². Si les entretiens ne permettent pas de rapprocher les conceptions, au moins permettent-ils de clarifier un nombre de malentendus et d'apaiser les tensions²⁰³. La volonté affirmée de part et d'autre du Rhin de consolider une coopération privilégiée constitue d'heureuses prémices à une relance européenne. De Gaulle fait en effet à Kiesinger plusieurs ouvertures. Celles-ci visent autant à surmonter la stagnation européenne et l'impasse sur l'élargissement qu'à empêcher un renforcement de la coopération politique des Sept dans le cadre de l'UEO et, *in fine*, à corriger l'isolement de la France en Europe. De la même manière que la tentative de rapprochement avec la Grande-Bretagne était une réponse à la détérioration des relations franco-allemandes, cette initiative française vise à gommer les conséquences de l'affaire Soames en réengageant le dialogue avec les Allemands²⁰⁴. En réaffirmant la nécessité d'une «réunion délibérée de tous les États européens pour leur économie, leur politique et leur sécurité»²⁰⁵, le président français tend indéniablement une perche. Dans la pratique, il ne dit cependant rien de nouveau. Il rappelle son opposition à la supranationalité et revendique une Europe qui soit européenne, ce qui ne veut pas dire contre les États-Unis. Dans le domaine économique, il s'agit en premier lieu que la Communauté des Six fonctionne. Il répète également ses idées concernant les modifications qu'entraînerait son élargissement, mais ajoute pouvoir imaginer un accord de commerce préférentiel selon les lignes de l'arrangement franco-allemand. Quant à la coopération politique, il envisage «une union des politiques sur beaucoup de sujets dans le monde [...] ou au moins un rapprochement, une concertation, une concordance d'ordre politique».

²⁰² AN, 5AG1/164, Entretien de Gaulle-Kiesinger, 13.03.1969 (matin); Entretien Kiesinger-Couve de Murville, 13.03.1969; Réunion plénière franco-allemande du 13.03.1969; AAPD, 1969 I, Dok. 99–103, p. 367–410.

²⁰³ AN, 5AG1/164, TGA a/s visite à Paris du chancelier Kiesinger, Paris, 19.03.1969; PAAA, B150, Bd. 148, Von Braun und Frank an diplomatische Vertretungen betr. deutsch-französische Konsultation zwischen Bundeskanzler Kiesinger und Staatspräsidenten de Gaulle und den beiden Außenministern, Paris, 14.03.1969.

²⁰⁴ AAPD, 1969 I, Dok. 108, p. 420–422; PAAA, B21, Bd. 726, Aufzeichnung betr. die deutsch-französischen Beziehungen Anfang 1969.

²⁰⁵ AN, 5AG1/164, Entretien élargi franco-allemand du 14.03.1969.

Les informations recueillies par les diplomates allemands fin mars et tout au long du mois d'avril tendent à indiquer que les réflexions françaises vont bien dans le sens d'une modification de la construction communautaire à six²⁰⁶. Les réactions allemandes à ces diverses indications mettent en lumière les cicatrices laissées par les désaccords sur l'élargissement, l'affaire Soames et la crise de l'UEO. Bien que prêts à apporter un soutien prudent à une initiative française, Bonn lie tout renforcement de la coopération entre les Six à une intensification simultanée de la collaboration entre les Sept²⁰⁷. Si l'*Auswärtiges Amt* est profondément sceptique vis-à-vis des projets de Paris, le chancelier Kiesinger voit dans les propositions françaises une chance de promouvoir sa propre idée d'une »Kerneuropa«²⁰⁸. Le 21 avril 1969, il insiste auprès de l'ambassadeur Seydoux sur la nécessité de profiter de l'amélioration simultanée des relations franco-allemandes et franco-américaines pour donner une nouvelle impulsion en faveur d'un renforcement de la coopération des Six²⁰⁹. La démission du président français suite à l'échec du référendum sur la décentralisation et la réforme du Sénat coupent court à toute initiative, mais elles ouvrent la voie à la résolution de l'impasse communautaire lors de la conférence de La Haye quelques mois plus tard.

2.4 Conclusion

La seconde candidature britannique au Marché commun pose une série de défis au couple franco-allemand. Chacun des deux pays a ses raisons, l'un pour rejeter, l'autre pour promouvoir l'élargissement. Bien que Charles de Gaulle use surtout d'arguments économiques et monétaires pour légitimer son refus de l'élargissement, les raisons de son opposition sont avant tout politiques²¹⁰. L'adhésion britannique est perçue comme une menace directe pour l'influence et les intérêts de la France en Europe. De plus, l'arrivée de la Grande Coalition aux affaires en République fédérale a ressuscité à Paris l'espoir que le traité de l'Élysée pourrait être plus qu'un simple cadre de coopération et incarner, *in fine*, cet embryon d'une Europe européenne, dans laquelle le Royaume-Uni, cheval de Troie des États-Unis, n'a pas sa place. Des arguments économiques

²⁰⁶ PAAA, B150, Bd. 149, Sachs an das AA betr. Perspektiven der europäischen Entwicklung, Brüssel, 20.03.1969; PAAA, NL von Braun, Bd. 125, Aktenvermerk, Paris, 24.04.1969.

²⁰⁷ PAAA, B21, Bd. 736, Aufzeichnung betr. möglicher Vorstoß der französischen Regierung zu erneuten Bemühungen um politische Zusammenarbeit der Sechs, Bonn, 7.03.1969; Aufzeichnung betr. europäische politische Zusammenarbeit, 18.04.1969.

²⁰⁸ Cf. TÜRK, Kiesingers Kerneuropakonzzept, p. 230–244.

²⁰⁹ ACDP, NL Kiesinger, I-226-A290, Aufzeichnung über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Botschafter Seydoux am 18.04.1969, Bonn, 21.04.1969.

²¹⁰ VÄISSE, La grandeur, p. 603.

viennent aussi conforter l'opposition française à l'élargissement. La France compte parmi les pays qui ont le plus profité de l'intégration communautaire, notamment grâce à la PAC. La victoire remportée par la France après la crise de la chaise vide a amoindri les craintes françaises de voir la PAC remise en question. Mais les protestations occasionnelles de ses partenaires européens, Allemagne en tête, font redouter que l'élargissement ne vienne renforcer le camp des adversaires de la PAC. Le soutien allemand à la candidature britannique tient aussi à des motifs économiques et politiques²¹¹. L'Allemagne escompte que l'élargissement, grâce à la suppression des barrières douanières avec la plupart de ses clients de l'AELE, contribuera à son développement économique et commercial et permettra de réduire sa contribution au budget de la PAC. Des raisons politiques plaident également en faveur de l'élargissement dont les autorités fédérales espèrent qu'il viendra consolider l'édifice communautaire et offrira une alternative au partenariat avec la France²¹².

L'étude des archives montre toutefois que la France et l'Allemagne ont une analyse assez similaire de l'état de l'économie et des finances britanniques, mais les deux gouvernements en tirent des conclusions radicalement opposées. Les Français estiment que l'Angleterre doit d'abord mettre de l'ordre dans son économie et ses finances avant que les négociations d'adhésion puissent débiter, donnant ainsi une preuve de son engagement européen. Les Allemands font, eux, le pari que la participation au Marché commun lui permettra au contraire de relever plus facilement les défis économiques, monétaires et financiers auxquels Londres fait face et ils comparent volontiers la situation britannique avec celle de la France en 1958, pour laquelle la participation à la CEE avait été un puissant facteur de modernisation de son économie. Par ailleurs, les préoccupations françaises et allemandes se rejoignent sur un autre point, celui de la nécessité de préserver les Communautés européennes et de ne pas laisser les négociations d'adhésion bloquer ou ralentir les travaux communautaires. À cet égard, les Français, préoccupés par l'impact de longues négociations d'adhésion sur le développement interne des Communautés, veulent éviter de se laisser entraîner dans de longues négociations comme en 1961–1962 et sont prêts à provoquer une crise par un veto qu'ils jugent salutaire²¹³.

Ces divergences ne bloquent pas seulement les travaux de la CEE – Brandt note que »tatsächlich [...] die Stagnation nicht überwunden [wurde]«²¹⁴ – mais mettent l'entente franco-allemande à rude épreuve. Le rapprochement

²¹¹ PAAA, B21, Bd. 708, Aufzeichnung betr. die wirtschaftliche Bedeutung einer Erweiterung der EG für Deutschland, Bonn, 8.03.1969.

²¹² LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s*, p. 163.

²¹³ Helen PARR, *Saving the Community. The French Response to Britain's Second EEC Application in 1967*, dans: *Journal of Cold War History* 4/6 (2006), p. 425–454. Voir aussi PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, vol. III, p. 267.

²¹⁴ BRANDT, *Begegnungen und Einsichten*, p. 205.

initié par la Grande Coalition laisse peu à peu place à la désillusion des deux côtés du Rhin. La politique de médiation adoptée par le gouvernement fédéral s'inscrit dans la continuité de la politique européenne d'Adenauer, dont la pierre de touche était le maintien de relations amicales avec la France et la préservation de la cohésion des Six. Tirailée entre la volonté d'élargir le Marché commun et celle de parvenir avec l'aide de la France à un nouvel équilibre européen, la République fédérale craint de provoquer une crise avec Paris et préfère rechercher des formules moins radicales pour maintenir et renforcer le contact entre la Communauté et les pays candidats sans exclure la France. On le reconnaît à Paris, on en profite aussi. De fait, la francophilie du chancelier Kiesinger représente une garantie que Bonn s'efforcera d'éviter la rupture avec Paris.

Néanmoins, le chancelier, qui, contrairement à Brandt, maintient une attitude conciliante à l'égard de Paris, reçoit, en retour, peu de reconnaissance. À sa politique »der offenen Tür«²¹⁵, Paris répond par une tactique dilatoire dans un premier temps, franchement obstructive dans un second temps. Kiesinger n'échoue donc pas seulement à convaincre de Gaulle ou à obtenir de lui des concessions substantielles, mais sa bonne volonté et son désir d'arriver à un compromis franco-allemand sont autant d'incitations pour le président français à continuer sa politique²¹⁶. L'opposition, en apparence immuable, de la France à l'adhésion britannique est aussi responsable des tensions croissantes entre les partenaires de la coalition gouvernementale qui, progressivement, affaiblissent la position du chancelier au sein de la Grande Coalition.

L'arrangement franco-allemand de février 1968 représentait un test crucial de la politique du chancelier Kiesinger à l'égard de la France. L'initiative est d'abord prometteuse. Le gouvernement français cosponsorise l'idée d'un arrangement commercial par la déclaration franco-allemande de février 1968, mais rejette ensuite tous les efforts allemands pour transformer cette déclaration d'intention en un projet concret. Cette attitude, *a priori* contradictoire, ne l'est pas si l'on part du principe que l'arrangement commercial n'est qu'un avatar de la tactique dilatoire adoptée par Paris:

En disant que nous croyons à l'existence de degrés intermédiaires entre le tout ou rien, nous rompons le faux dilemme dans lequel l'Angleterre essaie d'enfermer les Cinq et nous déclencherons une longue suite d'études et de négociations au cours desquelles il pourrait bien apparaître que nous ne sommes pas seuls à vouloir nous garantir contre les conséquences d'un contact trop étroit avec l'économie britannique²¹⁷.

Cependant, lorsque le partenariat franco-allemand fonctionne et produit des résultats positifs, comme la déclaration bilatérale de février 1968, il provoque les suspicions des partenaires européens et de la Commission qui redoutent de se voir mis devant un fait accompli franco-allemand.

²¹⁵ BAK, NL Guttenberg, N1397, Bd. 90, Vermerk, 23.05.[1967].

²¹⁶ ACDB, NL Schröder, I-483-086/2, Aufzeichnung, Bonn, 26.04.1968.

²¹⁷ AN, 5AG1/48, Note a/s des Affaires européennes, Paris, 6.02.1968.

Les diverses initiatives allemandes de l'année 1968 mettent en exergue une autre caractéristique de la politique européenne allemande: sa préférence pour des initiatives bilatérales, c'est-à-dire en premier lieu franco-allemandes, plutôt que l'exercice d'un *leadership* solitaire. Cependant, la position d'honnête courtier adoptée par la République fédérale est moins choisie qu'elle n'est en fait imposée. Pour des raisons tenant à la fois de politique intérieure et extérieure, le gouvernement allemand n'a guère d'autre choix que celui de tâcher de tenter la quadrature du cercle, autrement dit de rapprocher les points de vue, français, anglais et ceux des quatre partenaires anglophiles. Mais il se heurte rapidement au conflit insoluble entre la volonté de rapprochement franco-allemand et le désir d'élargir les Communautés européennes.

L'abondance et la diversité des propositions qui sont faites au cours de l'année 1968 ne sont toutefois pas synonymes de progrès dans la question de l'élargissement, mais tournent à une sorte de jeu du chat et de la souris entre les partenaires du Marché commun²¹⁸. En vérité, cela n'embarrasse par la France. Tant que leurs partenaires évitent de se prononcer sur les arrangements commerciaux, le gouvernement français n'est pas forcé de préciser plus en détail ses propres conceptions. Il a alors beau jeu de rappeler qu'il n'est pas demandeur en la matière, mais qu'il serait prêt à étudier les solutions s'il y avait accord. Or, l'accord est loin d'être unanime au sein des Six. À leur corps défendant, le Benelux et l'Italie font d'une certaine manière le jeu des Français.

Charles de Gaulle réussit à retarder l'élargissement du Marché commun, mais au prix de l'isolement de la France en Europe et d'une constante détérioration des rapports franco-allemands. La conférence de La Haye en décembre 1969 permet de résoudre la question britannique grâce à l'accord du nouveau président français, Georges Pompidou, qui, en échange du soutien allemand sur le financement de la PAC, donne son accord à l'élargissement²¹⁹. Ce succès tient moins à la médiation allemande qu'au manque d'alternative et aux craintes françaises devant la puissance croissante de la République fédérale en Europe.

²¹⁸ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1654, Note a/s des demandes d'adhésion à la Communauté, 5.09.1968.

²¹⁹ Cf. Claudia HIEPEL, *In Search of the Greatest Common Denominator! Germany and The Hague Summit Conference 1969*, dans: *Journal of European Integration History* 9/2 (2003) p. 63-81; EAD., Willy Brandt und Georges Pompidou, p. 37-72.

