

3. La France et l'Allemagne en quête de progrès dans la construction européenne

L'Europe, ce n'est pas seulement l'organisation de
rapports amicaux avec l'Allemagne, c'est aussi la
construction communautaire.
Michel Debré

Après la résolution de la crise de la chaise vide et le retour de la France, les travaux communautaires reprennent graduellement. Le compromis de Luxembourg puis les accords de mai et juillet 1966 ont permis de sortir de l'impasse en établissant un *modus vivendi* institutionnel ainsi qu'un calendrier communautaire qui satisfaisait chacun des États membres. Lorsque la Grande Coalition arrive aux affaires au cours de l'hiver 1966, la Communauté européenne se dirige vers la troisième étape de l'intégration communautaire. La réactivation du partenariat franco-allemand, voulue par la nouvelle équipe dirigeante en Allemagne, doit en faire l'instrument d'une relance de la construction européenne.

À cet égard, deux échéances principales figurent à l'agenda communautaire. La première est de nature institutionnelle puisqu'il s'agit de faire entrer en vigueur le traité de fusion des exécutifs européens, signé le 8 avril 1965. À cet effet, les Six doivent régler la question de la composition de la Commission unique et décider du renouvellement du mandat de Walter Hallstein ou de son remplacement. Une solution à cette question est d'autant plus urgente que le processus de ratification est en passe d'être bouclé et que la déposition des instruments de ratification ne peut se faire avant que les Six n'aient trouvé un accord sur le futur président de la Commission. Le problème Hallstein est toutefois une question sensible entre Français et Allemands. La seconde est d'ordre politique et concerne une nouvelle tentative en faveur de l'établissement de discussions politiques entre les six États membres de la Communauté. L'échec de la proposition italienne d'une conférence au sommet en mars 1965 avait coupé court à toute discussion approfondie des divers plans de relance présentés en 1964. La crise de la chaise vide puis le retrait français de l'OTAN, en révélant l'ampleur des divergences entre la France et ses cinq partenaires du Marché commun en matière d'intégration communautaire et atlantique, rendait une collaboration des Six illusoire dans le domaine politique. La commémoration du dixième anniversaire de la signature du traité de Rome offre cependant une opportunité de renouer les fils du dialogue politique.

Tant les questions relatives à la fusion que celles qui concernent une éven-

tuelle relance de la coopération politique entre les Six présentent un double défi pour le nouveau couple franco-allemand. Elles mettent à l'épreuve le rapprochement bilatéral qui s'opère à partir du début de l'année 1967 et testent la capacité de Paris et Bonn de trouver un compromis et de jouer un rôle moteur en Europe. Ce chapitre étudie comment le couple franco-allemand restauré pèse sur la relance institutionnelle et politique de 1966 à 1968, en examinant d'abord les négociations entre Paris et Bonn sur la présidence de la Commission unique et la fusion des traités, puis la contribution du duo de Gaulle-Kiesinger aux efforts de relance politique européenne.

3.1 Tractations franco-allemandes à propos de la présidence de la Commission unique et de la fusion des traités

3.1.1 Le couple Paris-Bonn et le problème Hallstein

Les relations entre le général de Gaulle et Walter Hallstein n'ont jamais été particulièrement chaleureuses avant la crise de la chaise vide de l'été 1965, mais elles sont franchement mauvaises depuis. Le président français ne pardonne pas au président de la Commission d'avoir cherché à lui imposer un renforcement de la supranationalité avec ses ambitieuses propositions de mars 1965. La crise de la chaise vide, c'était aussi et surtout la confrontation de deux projets européens, celui du président français où les États conservent la primauté, celui de Hallstein où la Commission préfigure un gouvernement européen et doit jouir de compétences renforcées par rapport aux États. De Gaulle est bien décidé à se débarrasser du président de la Commission. Dès la mi-juin 1965, il a pris la décision de s'opposer au renouvellement du mandat du haut fonctionnaire allemand à la tête de la Commission unique instaurée par le traité de fusion signé en avril 1965. »Hallstein [...], c'est fini«¹, s'exclame-t-il ainsi devant Alain Peyrefitte. Outre le souci d'écarter une figure de la supranationalité, l'Élysée estime qu'il est temps de renouveler les hommes à la tête de la Commission. Les négociations sur la composition de la Commission unique fournissent l'occasion d'écarter un président devenu *persona non grata* à Paris.

Les discussions franco-allemandes sur la question de la présidence de la Commission unique ayant abouti à une impasse sous le gouvernement Erhard-Schröder, c'est à la Grande Coalition qu'il incombe de trouver une solution au problème. En effet, Erhard et Schröder soutenaient ouvertement le maintien de leur compatriote à la tête de la nouvelle Commission unique, encore que pour des raisons différentes. Erhard, qui, pas plus que son ho-

¹ PEYREFITTE, C'était de Gaulle, vol. II, p. 288.

mologue français, n'était un aficionado de la supranationalité, ne pouvait se désolidariser de Hallstein, qui disposait du soutien des députés européens du Bundestag. Son lâchage risquait en conséquence de précipiter la chute du gouvernement Erhard-Schröder. Schröder était lui aussi un fervent défenseur de la reconduction de Hallstein à la tête de la Commission unique, quitte à retarder pour ce faire la ratification du traité du 8 avril 1965, car il entendait utiliser la question de la composition de la nouvelle Commission en rétorsion de la crise de la chaise vide². Peu avant la chute de son gouvernement, Erhard avait proposé à Paris de s'entendre sur un mandat raccourci de deux ans pour Hallstein afin d'éviter que les questions de personnes ne viennent retarder l'entrée en vigueur du traité de fusion, à l'origine prévue pour le 1^{er} octobre 1966³. C'était, cependant, sans compter sur la détermination de l'Élysée à obtenir le départ de Hallstein, de Gaulle se montrant tout juste disposé à reconduire le mandat de l'Allemand pour quelques mois seulement⁴.

Le principal obstacle que la Grande Coalition doit surmonter à son arrivée au pouvoir est donc l'opposition française. Les nouveaux dirigeants allemands ont conscience que l'impasse où se trouvent les discussions franco-allemandes à ce sujet menace le rapprochement bilatéral dont Kiesinger a fait l'une des priorités du nouveau gouvernement fédéral. Elle est aussi de plus en plus contreproductive sur le plan de l'intégration européenne, car elle retarde la reprise normale des travaux communautaires ainsi que l'entrée en vigueur du traité de fusion. Or, celle-ci est, pour Brandt, une étape indispensable vers la fusion des Communautés, à laquelle il attache une grande importance⁵. Les deux partenaires de la Grande Coalition ont donc chacun leurs raisons de vouloir régler le problème Hallstein le plus rapidement possible avec un accord qui satisfasse autant Paris que Bonn tout en assurant une sortie honorable à Hallstein.

Cette formule de compromis, le secrétaire d'État à l'Auswärtiges Amt, Rolf Lahr, la présente le 22 décembre 1966 lors d'un petit-déjeuner organisé par Joseph Luns, le ministre néerlandais des Affaires étrangères, en sa qualité de président du Conseil des ministres. Elle consiste à doter la Commission unique d'un exécutif provisoire avec Hallstein à la présidence et les deux présidents de la CECA et d'Euratom à la vice-présidence pour une durée d'un an et demi, soit du 1^{er} janvier 1967 au 1^{er} juillet 1968. Cette formule, qui a l'assentiment de Hallstein, est, du point de vue allemand, »de[r] best[e] Kompromiss, der

² Henning TÜRK, *Die Europapolitik der Großen Koalition 1966–1969*, Munich 2006, p. 35; Philipp GASSERT, *Personalities and the Politics of European Integration: Kurt Georg Kiesinger and the Departure of Walter Hallstein, 1966–1967*, dans: LOTH (dir.), *Crises and Compromises*, p. 273.

³ AAPD, 1966 I, Dok. 116, 512–516; Dok. 211, p. 888–889; AAPD, 1966 II, Dok. 234, p. 989–990.

⁴ AN, 5AG1/163, Entretien de Gaulle-Erhard le 21.07.1966, AAPD, 1966 II, Dok. 230, p. 971–972.

⁵ AAPD, 1966 II, Dok. 391, p. 1606.

sich finden lässt, vorausgesetzt, dass man an dem Termin vom 1. Juli 1968 unverrückbar [festhält]«.⁶ Selon l'argument allemand, elle permettrait de bénéficier des compétences de Hallstein, acquises au cours des dix dernières années, pour achever le processus de fusion dans de bonnes conditions et garantirait à Hallstein une sortie honorable, la date du 1^{er} juillet coïncidant avec l'entrée en vigueur de l'union douanière, soit une étape essentielle de la construction européenne⁷.

Après les fêtes de Noël, Lahr évoque sa proposition devant Jean-Pierre Brunet, le directeur des Affaires économiques et financières au Quai d'Orsay⁸. Brunet se montre d'abord évasif, puis fait savoir que Paris préfère discuter de la question lors du sommet franco-allemand de janvier 1967. Cette demande de report est adroite, car le gouvernement français entend traiter directement avec Kiesinger dont la volonté d'obtenir des résultats rapides sur le renforcement du partenariat bilatéral en fait un partenaire plus disposé à un compromis allant dans le sens de la France. Les Français espèrent alors être en mesure de rallier les quatre autres partenaires européens au compromis franco-allemand.

Les questions afférentes à la fusion sont abordées dès le premier jour du sommet bilatéral, le 13 janvier 1967. Brandt en discute avec Couve de Murville, pour qui la proposition de Lahr «ne supprime pas le problème, elle le présente différemment»⁹. Devant cette fin de non-recevoir à peine déguisée, le chancelier Kiesinger change de tactique et propose plutôt que Paris et Bonn élaborent un compromis sur les aspects personnels de la fusion. Hallstein pourrait ainsi rester à la tête de la Commission unique «pour quelque temps»¹⁰, soit quelques mois, plutôt que quelques années. Voyant le chancelier abonder dans son sens, de Gaulle pousse son avantage en liant, selon sa tactique bien rodée des préalables, la résolution du mandat de Hallstein à la tenue du sommet des Six à Rome pour la commémoration du dixième anniversaire de la signature des traités de Rome: «Si l'on décide à Rome de la fusion, on peut maintenir Hallstein jusqu'à la fin de cette année»¹¹.

En souscrivant à ce compromis, plus ou moins dicté par Paris, Kiesinger accepte *in fine* la proposition que le général de Gaulle avait faite à son prédécesseur en juillet 1966. Le chancelier s'éloigne aussi très nettement de la position allemande telle que Lahr l'avait définie en décembre 1966, car le com-

⁶ PAAA, B20, Bd. 1321, Aufzeichnung betr. Fusion der Exekutiven der europäischen Gemeinschaften, 23.12.1966; AAPD, 1966 II, Dok. 411, p. 1665–1669.

⁷ PAAA, B2, Bd. 131, Aufzeichnung betr. Fusion der Organe.

⁸ AD/MAE, DE-CE, vol. 690, Note a/s entretien Brunet-Lahr, 9.01.1967; PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. Konsultationsgespräch St.S. Lahr mit Generaldirektor Brunet am 7.01.1976; Bonn, 9.01.1967.

⁹ AN, 5AG1/163, Entretien Couve de Murville-Brandt au Quai d'Orsay le 13.01.1967 (matin); AAPD, 1967 I, Dok. 15, p. 88.

¹⁰ AN, 5AG1/163, Réunion élargie du 13.01.1967 à l'Élysée; AAPD, 1967 I, Dok. 17, p. 99.

¹¹ Ibid.

promis franco-allemand réduit le mandat de Hallstein à la portion congrue. Au lieu d'un an et demi, Hallstein ne resterait pas plus de six mois à la tête de la Commission unique étant donné que celle-ci ne prendrait guère ses fonctions avant le début du mois de juillet 1967 et qu'il devrait se retirer en décembre de la même année.

En dépit de la satisfaction de Kiesinger et de l'accord apparent de Hallstein à une telle solution¹², le compromis franco-allemand sème le trouble à Bonn où nombreux sont ceux qui se demandent si, en acceptant un report de l'entrée en vigueur du traité de fusion et en fixant une date de départ pour Hallstein, le chancelier n'a pas conclu un marché de dupes. Le 9 février, Lahr tente donc de faire la lumière auprès de Brunet sur le calendrier sur lequel Kiesinger et de Gaulle se sont mis d'accord. Selon ce calendrier, les instruments de ratification du traité de fusion seraient déposés lors de la réunion au sommet de Rome (et non dès février 1967 comme l'espérait l'*Auswärtiges Amt*); la Commission unique se mettrait en place à la date du 1^{er} mai 1967 et Hallstein quitterait ses fonctions le 31 décembre 1967¹³. Kiesinger, qui était parti du principe que Hallstein resterait en fonction au moins un an et que la date du 31 décembre était flexible, a-t-il mal interprété ce que le général de Gaulle lui a dit?

Quoi qu'il en soit, Lahr est chargé de rectifier le tir auprès du Quai d'Orsay, mais Paris a, entre-temps, décidé de faire monter les enchères et souhaite que les Six s'accordent à Rome non seulement sur la durée du mandat de Hallstein, mais aussi sur le nom de son successeur¹⁴. Cette nouvelle demande française est problématique, car elle revient, pour les autorités fédérales, à établir une liaison entre la reconduction de Hallstein et la nomination de son successeur et menace de faire échouer la première au cas où les Six ne pourraient s'entendre sur le nom d'une personnalité pour le remplacer. Quant à la date du 31 décembre, les Français n'ont aucune intention de faire preuve de flexibilité et n'hésitent pas à brandir le compte rendu des entretiens du 13 janvier pour preuve de leur bonne foi¹⁵. Le président français joue aussi habilement avec les nerfs de la Grande Coalition en faisant savoir, par le biais d'Adenauer qu'il reçoit brièvement à la fin du mois de février 1967, qu'il reste sceptique quant à sa capacité de surmonter les résistances internes hostiles à une coopération étroite avec Bonn¹⁶. À mots couverts, cela signifie qu'une remise en

¹² ACDP, VIII-001-1012/1, *Fraktionsprotokoll zur Fraktionssitzung am 17.01.1967*, Bonn, 17.01.1967; PAAA, B150, Bd. 95, *Sachs an das AA betr. Fusion der Exekutiven der EG*, Brüssel, 25.01.1967.

¹³ AD/MAE, DE-CE, vol. 690, *Note a/s entretien Brunet-Lahr*, Paris, 13.02.1967; PAAA, B2, Bd. 130, *Aufzeichnung betr. Fusion der Exekutiven der EG*, Bonn, 10.02.1967.

¹⁴ PAAA, B2, Bd. 130, *Vermerk betr. Fusion der Exekutiven der EG*, Bonn, 14.02.1967.

¹⁵ PAAA, B150, Bd. 97, *Aufzeichnung betr. Fusion der Exekutiven der EG*, Bonn, 22.02.1967; AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1613, *Réunion des directeurs politiques le 17.02.1967*, Paris, 20.03.1967.

¹⁶ AAPD, 1967 I, Dok. 64, p. 313.

question du compromis franco-allemand de janvier 1967 mettrait en danger le rapprochement entre les deux pays.

Le désaccord franco-allemand sur la durée du mandat de Hallstein place le chancelier Kiesinger dans une position délicate. S'il désavoue le compromis auquel il a donné son accord le 13 janvier, il risque de compromettre la relance du dialogue bilatéral qui reste encore fragile. S'il ne le fait pas, il risque de s'aliéner le soutien des membres du Bundestag qui soutiennent Hallstein et de compliquer les relations entre les deux partenaires de la coalition gouvernementale. Retardant le plus possible le moment où il devra trancher le nœud gordien, Kiesinger laisse l'*Auswärtiges Amt* sans instructions¹⁷. Outre la péripétie franco-allemande qu'il représente, cet épisode met en lumière les problèmes de communication entre la chancellerie et le ministère des Affaires étrangères. Le bras droit de Brandt, Klaus Schütz, révèle ainsi à l'ambassadeur français l'ignorance dans laquelle l'*Auswärtiges Amt* se trouve quant à «ce que Kiesinger avait dit et accepté à Paris»¹⁸.

Les entretiens franco-allemands d'avril 1967 confirment que Paris est bien décidé à ne pas bouger d'un iota. Après les élections législatives de mars, la constitution du gouvernement occupe certes les esprits parisiens, mais l'Élysée table sur le fait que le temps joue en sa faveur. Lahr en fait le premier l'expérience lorsqu'il tâche de démontrer à Brunet, le 3 avril 1967, la nécessité où se trouve la Grande Coalition d'œuvrer en faveur d'un prolongement du mandat de Hallstein. Brunet «observe simplement que le mieux serait sans doute de tout régler en une fois, à savoir la durée de la présidence de Hallstein, le choix de son successeur et la composition de la Commission»¹⁹. Ce qui est désormais en jeu, ce n'est donc plus seulement la durée du mandat de Hallstein, mais le choix de son successeur. Compte tenu du report de la conférence de Rome d'avril à mai 1967, Brandt presse son homologue d'accepter une prolongation du mandat de Hallstein au moins jusqu'au 31 mars 1968 afin de mener à bien la fusion des exécutifs communautaires²⁰.

Les deux ministres des Affaires étrangères se retrouvent les 27 et 28 avril à Bonn et abordent les questions relatives à la fusion le 27 au soir à l'issue du dîner organisé par Brandt dans sa résidence privée²¹. Cette conversation se conclut par un ralliement presque complet de Bonn aux conceptions de Paris. Le gouvernement fédéral accepte ainsi que Hallstein reste en poste jusqu'à la fin de l'année 1967 et consent à ce que les Six décident de son successeur à Rome²². L'unique concession consentie par Couve de Murville est que Hall-

¹⁷ PAAA, B2, Bd. 130, Vermerk betr. Präsident Hallstein, Bonn, 3.03.1967.

¹⁸ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1608, Seydoux à MAE, Bonn, 7.03.1967. Voir aussi TÜRK, *Die Europapolitik der Großen Koalition*, p. 42.

¹⁹ AD/MAE, DE-CE, vol. 690, Entretien Brunet-Lahr le 3.04.1967 à Bonn.

²⁰ PAAA, B20, Bd. 1167, Brandt à Couve de Murville, Bonn, 21.04.1967.

²¹ AN, 5AG1/163, Entretien Couve de Murville-Brandt à Bonn le 27.04.1967.

²² PAAA, B150, Bd. 101, Aufzeichnung betr. Fusion der Organe der EG, Bonn, 26.04.1967; Bd. 103, Runderlass betr. deutsch-französische Konsultationen, Bonn, 2.05.1967; Er-

stein puisse rester membre de la Commission unique, par exemple en tant que vice-président. Avec ce compromis, le gouvernement fédéral a décidé de faire primer l'entente franco-allemande sur son soutien à Walter Hallstein. Alors que l'Ostpolitik, après un départ prometteur fait face à ses premières difficultés, Bonn ne veut rien faire qui puisse compromettre le soutien de Paris à la nouvelle politique orientale de la République fédérale. Par ailleurs, Brandt et Kiesinger ont conscience qu'un engagement trop poussé en faveur du président de la Commission risque de mettre en péril l'adoption des nouveaux mécanismes de coopération qu'ils entendent soumettre aux Français lors du sommet bilatéral de juillet. Ils souhaitent aussi éviter de donner au général de Gaulle un prétexte pour boycotter la conférence de Rome²³. Le cas Hallstein est un cas d'école pour mettre en pratique la maxime que Kiesinger mentionnait dans sa déclaration gouvernementale, à savoir que le souhaitable (le maintien de Hallstein à la tête de la Commission unique) ne devait pas empêcher le possible (le rapprochement franco-allemand, l'entrée en vigueur du traité de fusion et le développement de la coopération politique).

Le 3 mai 1967, Hallstein informe Kiesinger qu'il ne souhaite pas rester à la tête de la Commission ou à quelque poste que ce soit²⁴. Le retrait de Hallstein de la course à la présidence de la Commission écarte le dernier obstacle à l'entrée en vigueur du traité de fusion, sur laquelle les Six s'accordent à Rome en mai 1967²⁵. Ces derniers s'accordent en outre pour nommer le Belge Jean Rey, qui entre en fonction le 1^{er} juillet 1967²⁶, à la présidence de la Commission unifiée. Une confrontation franco-allemande a certes été évitée, mais le sacrifice de Hallstein sur l'autel de la coopération bilatérale laisse un goût amer à Bonn²⁷. De plus, le compromis franco-allemand n'est guère apprécié des partenaires de Paris et de Bonn qui n'ont pas été consultés. Les Néerlandais, en particulier, ne font pas mystère de leur contrariété quant à la capitulation quasi complète de la Grande Coalition devant les desideratas du général de Gaulle²⁸.

L'abandon de Hallstein au profit des relations franco-allemandes était-il cependant inéluctable? Il apparaît rapidement aux dirigeants allemands que le règlement de la question dans un sens favorable à Paris est une condition *sine*

gebnisniederschrift über die Konsultation der Außenminister am 27./28.04.1967, Bonn, 9.05.1967.

²³ PAAA, B150, Bd. 103, Klaiber an das AA betr. Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten am 29./30.05.1967, Paris, 23.05.1967.

²⁴ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1553, Seydoux à MAE a/s lettre de Hallstein à Kiesinger, Bonn, 3.05.1967.

²⁵ AAPD, 1967 II, Dok. 197, p. 842-848; AD/MAE, DE-CE, vol. 690, Alphand à ambassades a/s conférence au sommet de Rome, Paris, 3.06.1967.

²⁶ PAAA, B1, Bd. 332, Aufzeichnung betr. Regierungskonferenz der EWG-Mitgliedstaaten am 26.06 um 16.00 Uhr in Brüssel und EWG-Ratsagung vom gleichen Tage um 18.00 Uhr, Bonn, 15.06.1967.

²⁷ LAHR, Zeuge von Fall und Aufstieg, p. 469; GASSERT, Personalities and the Politics of European Integration, p. 265-266.

²⁸ AAPD, 1967 II, Dok. 205, p. 867-870.

qua non au rétablissement puis au renforcement du dialogue bilatéral dont dépend la réalisation du programme de politique européenne de la Grande Coalition. L'attitude du général de Gaulle montre néanmoins les limites d'un couple franco-allemand qui ne fonctionne que dans la mesure où Bonn est disposé à se rallier aux conditions édictées par l'Élysée. Le compromis franco-allemand obtenu est ainsi surtout un compromis de la part de Bonn plutôt que de la part de Paris.

Si les enjeux franco-allemands sont prégnants dans la décision de la Grande Coalition de ne pas faire de la reconduction de Hallstein à la tête de la présidence de la Commission une question à prendre ou à laisser, d'autres considérations, de nature politique et économique, ont aussi pesé. Kiesinger et Brandt sont conscients que l'Allemagne ne peut pas conserver la présidence de la Commission européenne beaucoup plus longtemps. Hallstein a occupé le poste pendant près de dix ans déjà et Jean Rey, encore auréolé de son succès en tant que négociateur de la Communauté aux négociations du GATT, est un candidat consensuel qui a les faveurs de Paris et de Bonn. De plus une mise en œuvre rapide de la fusion présente un intérêt économique important pour l'Allemagne, car elle pose les jalons indispensables à la définition d'une politique énergétique commune. Alors que l'industrie houillère allemande connaît de graves difficultés, une politique énergétique commune permettrait, un peu à la manière de ce que la PAC a été pour l'agriculture française, de faire contribuer les Six à l'assainissement de la filière. Par ailleurs, la fusion est vue à Bonn comme une étape nécessaire pour fusionner les trois Communautés européennes. Le gouvernement allemand espère qu'en cédant sur Hallstein il obtiendra en contrepartie le soutien de la France à la fusion des traités.

3.1.2 La fusion des traités communautaires: un objectif commun avec des motifs différents

L'entrée en vigueur de la fusion des administrations des trois Communautés redonne de l'actualité à la question de la fusion des trois traités communautaires. Sur ce sujet, les vues de Paris et de Bonn sont relativement concordantes. Les deux capitales sont favorables à une fusion rapide des Communautés bien que leurs motifs soient sensiblement différents.

Pour Paris, la fusion des Communautés présente deux avantages principaux. Le premier d'entre eux est de mettre fin à l'existence de la CECA et d'Euratom en tant qu'entité indépendante, car les deux Communautés se trouveraient *de facto* absorbées par la CEE. La CECA est jugée trop supranationale par le fondateur de la V^e République, tandis que Euratom est vue comme un obstacle au développement du nucléaire militaire français, compte tenu des restrictions qu'elle impose et de la difficulté à séparer le secteur du nucléaire civil de celui du nucléaire militaire. Le second avantage découle du premier, car une fusion des Communautés, faite sur la base du traité de Rome instituant

la CEE, permettrait de diluer le caractère supranational de la CECA dans le Marché commun et de faire passer à la trappe de façon subreptice les aspects les plus supranationaux du traité de Paris.

Pour Bonn, l'intérêt de la fusion est moins politique ou institutionnel qu'économique. Les autorités fédérales y voient la possibilité d'accélérer l'intégration économique en créant une Communauté englobant l'ensemble des secteurs économiques et d'unifier les différentes philosophies des trois traités. C'est aussi un moyen de mieux coordonner et d'harmoniser l'ensemble des secteurs économiques communautaires qui se développent à un rythme différent en créant des déséquilibres importants²⁹. Un secteur économique intéresse tout particulièrement Bonn: celui de la politique énergétique, et tout particulièrement l'établissement d'une politique énergétique commune dont la mise en œuvre a été jusqu'alors entravée par la dispersion des compétences entre la CECA pour le charbon, Euratom pour l'énergie nucléaire et la CEE pour le pétrole³⁰. L'Allemagne est également bien placée pour promouvoir la fusion des Communautés puisqu'elle détient la présidence du Conseil pendant le second semestre de 1967.

En vue d'une initiative allemande en faveur de la fusion des Communautés, le secrétaire d'État Rolf Lahr profite de l'un de ses entretiens mensuels avec Brunet à la fin du mois d'août 1967 pour sonder les dispositions du partenaire français. L'initiative allemande se veut prudente: il s'agit avant tout d'unifier ce qui a été acquis, sur la base du traité CEE, et non d'y ajouter d'autres problèmes, comme celui des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne, afin d'éviter toute répétition d'un scénario semblable à celui de la chaise vide. Brunet confirme que la France est favorable à la fusion dans la mesure où celle-ci est considérée comme une opération de rationalisation³¹.

Comme pour la fusion des exécutifs, d'autres questions viennent cependant interférer avec le projet de fusion des trois traités européens. Le retour de la question anglaise réveille d'anciennes dissensions entre les partisans de l'élargissement des Communautés européennes, les pays du Benelux, l'Italie et l'Allemagne, et son principal opposant, la France. L'*Auswärtiges Amt* souhaite cependant maintenir le parallélisme entre les négociations d'adhésion et celles qui concernent la fusion des traités, car les candidats pourraient ainsi adhérer à une Communauté unique³², même si, à la chancellerie, on préférerait dissocier les deux questions³³.

²⁹ PAAA, B1, Bd. 324, Aufzeichnung betr. Leitlinien für die deutsche Europapolitik, Bonn, 4.10.1967; AAPD, 1967 III, Dok. 340, p. 1338.

³⁰ Sur ce sujet voir TÜRK, *Die Europapolitik der Großen Koalition*, p. 44.

³¹ AD/MAE, SG-EM, vol. 31, Entretien Brunet-Lahr, Neef à Bonn le 21.08.1967; PAAA, B1, Bd. 336, Aufzeichnung betr. Konsultationen mit Generaldirektor Brunet vom Quai d'Orsay, Bonn, 22.08.1967.

³² PAAA, B1, Bd. 324, Aufzeichnung betr. Leitlinien für die deutsche Europapolitik, Bonn, 4.10.1967.

³³ AAPD, 1967 III, Dok. 340, p. 1339.

La France est le seul partenaire à soutenir les efforts allemands en faveur de la fusion des traités, car les pays du Benelux et l'Italie donnent la priorité aux négociations d'adhésion avec la Grande-Bretagne. Début novembre 1967, une nouvelle rencontre entre Brunet et Lucet confirme l'entente franco-allemande à ce sujet³⁴. Or, celle-ci est considérée avec suspicion par les partenaires du Marché commun, qui y voient au mieux le ralliement de la Grande Coalition à la ligne française, au pire une manœuvre de l'Élysée destinée à retarder l'entrée des candidats britannique, irlandais and scandinaves dans le Marché commun à laquelle le général de Gaulle est notoirement hostile³⁵.

Le veto français déguisé à l'élargissement du Marché commun lors du Conseil des ministres CEE de décembre 1967 alourdit le climat entre les Six et ne permet pas de réunir les conditions à une discussion sereine de la fusion. Les Pays-Bas, qui sont parmi les plus ardents défenseurs de l'élargissement, menacent même de boycotter toute conversation sur le développement interne des Communautés en cas de nouvel échec des négociations d'adhésion. Brandt, qui avait jusqu'alors cru possible de mener de concert la fusion et l'élargissement, change de tactique pour faire primer l'élargissement sur le projet de fusion qui n'est plus qu'un élément, parmi d'autres, du développement interne des Communautés. Le revirement de Brandt s'explique en partie par le souci du ministre d'éviter que le clivage entre la France et ses partenaires européens ne dégénère en crise ouverte. De fait, le ministre consacre les premiers mois de 1968 à rechercher, en accord avec Paris, une solution transitoire sous la forme d'un arrangement commercial entre les Six et les candidats à l'adhésion. Par ailleurs, Brandt souhaite que la Communauté se dote d'une politique technologique cohérente afin de combler le retard de l'Europe par rapport aux États-Unis. Or, une telle politique n'est pas envisageable sans la participation de la Grande-Bretagne.

Alors que les désaccords franco-allemands sur la candidature britannique sont en passe de se résoudre, les difficultés économiques et monétaires que connaît la France à partir du printemps 1968 repoussent de plusieurs mois toute initiative en faveur de la fusion des traités européens. La question de la fusion est discutée à plusieurs reprises entre Paris et Bonn. Les conceptions des deux capitales restent très proches, mais il n'apparaît pas possible de réaliser de progrès compte tenu de la situation³⁶. Fin septembre 1968, Brandt expose cependant devant les Six un programme de travail élaboré en vue d'une relance

³⁴ PAAA, B2, Bd. 130, Aufzeichnung betr. mein Gespräch mit Generaldirektor Brunet am 6.11.1967, Bonn, 9.11.1967.

³⁵ TÜRK, Die Europapolitik der Großen Koalition, p. 104.

³⁶ CADN, Archives rapatriées de l'ambassade de France à Bonn, carton n° 178, Entretien Brunet-Lahr le 22.07.1968; PAAA, B1, Bd. 331, Aufzeichnung betr. Konsultationen St.S. Lahr mit Generaldirektor Brunet am 22.07.1968, Bonn, 2.08.1968; PAAA, B20, Bd. 1435, Aufzeichnung betr. deutsch-französische Konsultationen vom 7.09.1968, Bonn, 3.09.1968; AN, 5AG1/163, Note a/s de la préparation des entretiens franco-allemands des 27-28.09.1968, Paris, 6.09.1968.

communautaire dans les domaines de l'élargissement, du développement interne des Communautés et de la fusion des traités³⁷. Sans être explicitement liés, ces trois éléments sont présentés comme interdépendants³⁸. Mais, le plan de Brandt reçoit peu d'échos positifs. Paris est réservé sur les propositions allemandes relatives à la candidature britannique, qui semblent s'éloigner de celles qui avaient été proposées dans la déclaration de février 1968. Les pays du Benelux continuent de faire dépendre tout progrès dans la fusion et le développement interne des Communautés du succès des négociations d'adhésion³⁹. La Grande Coalition est forcée d'admettre l'insuccès de ses efforts et de remettre la question de la fusion *sine die*. De fait, celle-ci ne sera réalisée qu'avec le traité de Maastricht signé en 1992 instituant l'Union européenne.

La fusion des traités communautaires a donc été victime d'un conflit de calendrier. Alors qu'elle s'inscrivait dans la suite logique de la fusion des exécutifs européens, elle se trouve dans la seconde moitié des années 1960 en concurrence avec la question de l'élargissement. La large concordance de vues entre Paris et Bonn créait une situation favorable à sa réalisation. Mais l'accord franco-allemand se révèle ici contre-productif. Au lieu d'exercer un effet d'entraînement sur les partenaires européens, il contribue à nourrir leur défiance. Ceux-ci veulent en effet éviter que la réalisation de la fusion ne soit érigée par Paris en préalable à l'élargissement ou ne serve de prétexte pour retarder l'examen des demandes d'adhésion. Le cas de la fusion des traités démontre donc que l'accord entre les deux pays, s'il est une condition préalable, n'est pas nécessairement une condition suffisante pour réaliser des progrès communautaires. Afin de jouer pleinement son rôle de moteur de l'Europe, le couple franco-allemand doit être aussi capable de désarmer la méfiance de ses partenaires européens et de les rallier à la position commune définie à deux.

3.2 Le sommet de Rome et la relance de la coopération politique européenne

L'arrivée au pouvoir de la Grande Coalition coïncide avec un renouveau des efforts en faveur de l'établissement d'une coopération politique européenne. Le général de Gaulle constatait lui aussi dans sa conférence de presse du 28 octobre 1966 que la Communauté européenne, pour qu'elle soit durable et puisse

³⁷ Willy BRANDT, *Der Wille zum Frieden. Perspektiven in der Politik*, Hambourg 1992, p. 212-220.

³⁸ AD/MAE, EU 1961-1970, s/s RFA, vol. 1554, Aide-mémoire sur les vues allemandes relatives à des solutions intérimaires concernant les relations entre les CE, leurs membres et les pays européens désireux d'entrer dans ces Communautés, Paris, 19.09.1968.

³⁹ AAPD, 1968 II, Dok. 315, p. 1227-1236.

se développer, impliquait nécessairement une coopération politique de ses membres⁴⁰. Avec le règlement de la crise de la chaise vide et l'apaisement des tensions créées par le retrait français de l'OTAN, la réunion des Six pour célébrer le dixième anniversaire de la signature des traités de Rome offre une occasion de nouvelles initiatives en faveur d'une coopération plus étroite dans le domaine de la politique étrangère.

L'idée d'une conférence au sommet vient d'Amintore Fanfani, le ministre italien des Affaires étrangères, qui avait déjà, sans succès, proposé une telle réunion en 1965. Le général de Gaulle que Fanfani rencontre à la mi-décembre 1966, se montre ouvert à l'éventualité d'une telle réunion, à la condition qu'elle »se tienne sans ordre du jour préalable et qu'elle ne soit pas l'amorce d'un dispositif institutionnel«⁴¹, autrement dit qu'elle se borne à un échange de vues informel. Les dirigeants de la Grande Coalition accueillent aussi favorablement l'idée italienne, qui s'inscrit dans leurs projets de faire progresser la Communauté dans les domaines économique et politique⁴².

Le 3 janvier 1967, le gouvernement italien fait parvenir à ses partenaires du Marché commun une invitation à participer, à Rome, à une réunion des chefs d'État et de gouvernement pour y commémorer la signature des traités communautaires. Le gouvernement fédéral répond positivement à l'invitation italienne quelques jours après sa réception⁴³. La réponse du gouvernement français est, elle aussi, positive, encore que celui-ci réserve sa réponse définitive jusqu'aux consultations franco-allemandes au sommet qui doivent avoir lieu les 13 et 14 janvier 1967. Ce qui intéresse avant tout l'Élysée dans une éventuelle reprise des discussions politiques des Six, c'est de voir dans quelle mesure »les six pays que nous sommes ont des conceptions semblables en ce qui concerne la détente, la fin de la guerre froide, les relations avec l'Est et, finalement, l'orientation possible d'une discussion et d'un règlement des grands problèmes européens, en commençant par le problème allemand«⁴⁴. Or, l'accord des Six sur ces diverses questions, qui montrent aussi le déplacement géographique de l'intérêt gaullien de l'ouest vers l'est européen, est loin d'être évident.

L'invitation italienne est évoquée à plusieurs reprises au cours du sommet franco-allemand qui se tient à Paris à la mi-janvier 1967. Ce qui ressort des entretiens franco-allemands, c'est principalement la frilosité de Paris à l'égard d'une conférence au sommet des Six. Certes, le principe en est accepté, car le général de Gaulle ne veut pas entraver le rapprochement franco-allemand qui se dessine depuis l'arrivée de la Grande Coalition⁴⁵. Mais les dirigeants fran-

⁴⁰ DE GAULLE, Discours et messages, vol. IV, p. 103.

⁴¹ DDF, 1966 II, Doc. 408, p. 1035.

⁴² AAPD, 1966 II, Dok. 404, p. 1674; Dok. 405, p. 1675.

⁴³ AAPD, 1967 I, Dok. 8, p. 32-42.

⁴⁴ Europe, agence internationale d'information pour la presse, Luxembourg, 9 janvier 1967.

⁴⁵ AN, 5AG1/163, Puaux à ambassades, Paris, 21.061.1967.

çais trouvent toutes sortes de prétextes pour ne pas s'engager de manière ferme et définitive. Leur attitude n'a donc guère évolué depuis les années 1964/1965. Il y a d'abord le problème de l'ordre du jour, car, une fois éliminées toutes les questions qui fâchent – c'est-à-dire toutes celles de nature institutionnelle et politique – le nombre de sujets que les chefs d'État et de gouvernement pourraient aborder se trouverait réduit à la portion congrue et, dans ce cas-là, le président français estime qu'il n'y a aucun intérêt à se rendre à Rome⁴⁶. À l'issue du sommet franco-allemand, ni Brandt ni Kiesinger ne sont donc parvenus à obtenir un engagement ferme de la France en ce qui concerne sa participation⁴⁷. Paris souhaite en effet attendre les résultats du rapprochement franco-allemand, car un plus grand parallélisme entre les points de vue français et allemands leur apparaît comme un préalable indispensable au succès d'une telle conférence⁴⁸. En outre, la date proposée par Fanfani pour la tenue de la réunion (fin mars-début avril) pose problème en raison des élections législatives françaises qui doivent avoir lieu les 5 et 12 mars.

À l'issue des entretiens franco-allemands, la participation de la France au sommet de Rome est tout sauf assurée. En conséquence, Kiesinger se montre prudent. La prudence est d'autant plus de mise que, quelques jours après le sommet franco-allemand, le général de Gaulle fait part de son scepticisme à l'égard de la réunion projetée par les Italiens⁴⁹. L'ancien chancelier Adenauer entretient volontiers le scepticisme gaullien en déconseillant à de Gaulle de se rendre à Rome, car, explique-t-il, «un débat entre les Six deviendrait vite chaotique»⁵⁰.

Le mémorandum remis le 22 février 1967 aux autorités fédérales au nom des trois États du Benelux par l'ambassadeur belge à Bonn n'est pas de nature à désarmer la méfiance française et semble, au contraire, donner raison à Adenauer. L'aide-mémoire exclut en effet toute reprise des plans Fouchet et propose une coopération politique des Six restreinte à «une liste limitée de sujets politiques»⁵¹ sur lesquels ils s'engageraient à ne prendre aucune décision unilatérale sans consultation préalable. Cette consultation devrait en outre être ouverte à d'autres pays européens, autrement dit, il s'agit d'y associer les Britanniques, qui ont fait savoir qu'ils entendent poser une nouvelle candidature d'adhésion au Marché commun. Surpris et quelque peu embarrassé par l'initiative beneluxienne, le chancelier Kiesinger finit par convoquer l'ambassadeur Seydoux pour l'informer du contenu du mémorandum qui lui a été remis. Connaissant les réserves françaises à la participation de la Grande-

⁴⁶ DDF, 1967 I, p. 74–79; AAPD, 1967 I, Dok. 17, p. 94–102.

⁴⁷ AN, 5AG1/163, Entretien de Gaulle-Kiesinger le 14.01.1967 (matin).

⁴⁸ AN, 5AG1/163, Entretien Couve de Murville-Brandt le 13.01.1967; AAPD, 1967 I, Dok. 15, p. 87–89.

⁴⁹ PAAA, B150, Bd. 95, Klaiber an das AA, Paris, 20.02.1967.

⁵⁰ AN, 5AG1/163, Entretien de Gaulle-Adenauer, 20.02.1967.

⁵¹ PAAA, B1, Bd. 324, Aide-mémoire.

Bretagne aux conversations politiques des Six, Kiesinger n'est guère enclin à donner une réponse positive à l'aide-mémoire, qui est interprété comme «une manœuvre destinée à torpiller la réunion de Rome»⁵². Fanfani, piqué au vif par le fait que le mémorandum n'ait pas été transmis à son gouvernement, ne se montre guère plus réceptif aux idées bénéluxiennes.

Contre toute attente, le général de Gaulle annonce au début du mois d'avril 1967 qu'il se rendra en personne à Rome, encore qu'il mette deux conditions à sa présence. Le président français s'oppose tout d'abord à ce que le représentant de la Commission européenne, autrement dit son président Walter Hallstein, à l'égard duquel la vindicte gaullienne n'a pas diminué, puisse prendre la parole lors de la cérémonie commémorative au Capitole, comme le souhaitent l'Italie et les pays du Benelux. Pour de Gaulle, il s'agit de marquer symboliquement la fin du règne de Hallstein en le privant de la tribune de Rome. Ensuite, il demande à ce que la réunion des chefs d'État et de gouvernement se déroule sans ordre du jour préétabli, seule la question de la fusion et celle du successeur de Hallstein étant déterminées à l'avance⁵³. Paris souhaite également que la réunion se limite à un simple tour d'horizon afin de juger des possibilités d'une coopération politique plus étroite entre les Six.

À Bonn, la Grande Coalition fait preuve de réalisme quant aux chances de succès de la conférence de Rome qui ne peut aboutir que si les Six s'en tiennent à une formule minimaliste. Contrairement au gouvernement précédent, Kiesinger et Brandt n'entendent pas prendre d'initiative. Ce qui importe avant tout à Rome, c'est moins d'obtenir des résultats que d'ouvrir des perspectives quant à une future réunion des ministres des Affaires étrangères⁵⁴. Le général de Gaulle n'y semble d'ailleurs pas complètement opposé⁵⁵. Le rapprochement franco-allemand qui s'est opéré depuis l'arrivée de la Grande Coalition et la relance de la coopération dans le cadre du traité de l'Élysée ont apparemment atténué les réserves gaulliennes et rendu les perspectives d'une coopération politique européenne renforcée moins aléatoires aux yeux de l'Élysée.

Le 30 mai 1967, les six États membres du Marché commun se retrouvent au Capitole dans la salle des Horiaces et des Curiaces pour la cérémonie marquant le dixième anniversaire de la signature des traités de Rome, puis à la Farnesina, le siège du ministère des Affaires étrangères, pour une réunion au sommet. Outre sa dimension commémorative, ce sommet est symbolique, car c'est le premier depuis la conférence de Bonn de juillet 1961, qui avait lancé

⁵² Selon le compte rendu français, c'est Kiesinger qui prononce cette phrase; dans le document allemand, c'est Seydoux qui la prononce. AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1553, Seydoux à MAE, Bonn, 3.03.1967; AAPD, 1967 I, Dok. 82, p. 379.

⁵³ FNSP, Fonds Couve de Murville, CM VIII, Note manuscrite du général de Gaulle, Paris, 11.04.1967.

⁵⁴ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1553, Seydoux à MAE a/s entrevue avec Guttenberg, Bonn, 26.05.1967.

⁵⁵ DE GAULLE, Discours et messages, vol. V, p. 169–174; PAAA, B150, Bd. 103, Klaiber an das AA, Paris, 23.05.1967.

les discussions sur l'union politique européenne et les plans Fouchet. Charles de Gaulle est le seul chef d'État présent, les autres pays étant représentés par leur chef de gouvernement.

L'entente franco-allemande, un temps troublée par les désaccords sur la question Hallstein, est restaurée. Le sommet de Rome fournit donc un nouvel exemple du rétablissement de la coopération entre Paris et Bonn⁵⁶. Lors des débats des Six, le soutien mutuel que s'apportent de Gaulle et Kiesinger est déterminant pour faire accepter aux Néerlandais et aux Belges que les six ministres des affaires étrangères se réunissent à une date ultérieure, si possible avant la fin de l'année, pour examiner les possibilités d'organiser la coopération politique européenne et préparer la tenue d'un nouveau sommet⁵⁷. Certes, le général de Gaulle n'a rien abandonné de ses préventions ou de ses idées, mais la lune de miel que connaissent les rapports franco-allemands l'incite à ne pas fermer la porte à un tel développement. Le retour du couple franco-allemand sur la scène européenne est un élément essentiel de la réussite de la conférence de Rome⁵⁸.

L'impulsion donnée à une reprise des projets de coopération politique est cependant bien faible, même si la tenue du sommet est en soi »ein bescheidener aber tatsächlicher Erfolg«⁵⁹, comme le souligne Brandt. Le communiqué publié à l'issue du sommet reste très vague, évoquant simplement que les Six étudieront les possibilités de resserrer leur coopération dans le domaine politique. Surtout, il ne donne pas de date précise pour la tenue d'une nouvelle réunion⁶⁰. Cette imprécision tient en grande partie à la nécessité de faire la synthèse entre les nombreux points de vue divergents et les quelques points d'accord des Six. Si ces derniers ont reconnu qu'il était nécessaire de faire des progrès en matière de coopération politique, ils restent réservés sur le caractère des engagements à prendre, sur la forme et les méthodes. La réunion de Rome marque aussi le renoncement implicite à l'automatisme du passage de l'intégration économique à l'intégration politique. Il est désormais question de coopération politique et non plus d'union politique. Par ailleurs, aucun des désaccords fondamentaux des Six n'a été résolu. La question de l'élargissement reste encore et toujours un obstacle à une relance sérieuse du dialogue politique, car les Néerlandais, après avoir accepté dans un premier temps que la Grande-Bretagne ne soit pas associée aux conversations politiques tant qu'elle ne fera pas partie du Marché commun, annoncent qu'ils ne participeront pas à une nouvelle réunion aussi longtemps que l'ouverture de négociations avec

⁵⁶ AD/MAE, EU 1961–1970, s/s RFA, vol. 1608, Seydoux à MAE, Bonn, 31.05.1967.

⁵⁷ FNSP, Fonds Couve de Murville, CM IX, Compte rendu de la réunion de Rome le 30.05.1967.

⁵⁸ DDF, 1967 I, Doc. 246, p. 615–617.

⁵⁹ PAAA, B20, Bd. 1318, Pressekonferenz über die EWG-Gipfelkonferenz in Rom, 31.05.1967.

⁶⁰ PAAA, B20, Bd. 1318, Kommuniqué über die Römische Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, Rom, 30.05.1967.

la Grande-Bretagne n'aura pas été décidée⁶¹. Quant à la question des rapports avec les États-Unis, les déclarations des uns et des autres montrent à quel point les positions restent encore éloignées. Pour le général de Gaulle, il est clair qu'un renforcement de la coopération politique des Six doit aboutir à l'établissement d'une politique européenne indépendante. Or, les partenaires de la France, y compris la République fédérale, ne souhaitent pas un relâchement des liens transatlantiques⁶².

Les autorités fédérales sont en tout cas décidées à ne pas laisser retomber l'espoir suscité par la conférence de Rome et à obtenir que les six ministres des Affaires étrangères se réunissent avant la fin de l'année 1967 pour discuter les possibilités de resserrer la coopération politique. Les services du chancelier souhaitent mettre à profit le sommet franco-allemand des 12 et 13 juillet 1967 pour élaborer un accord bilatéral aussi vaste que possible sur le sujet qui permettrait ensuite de rallier l'Italie et le Luxembourg, jugés plus réceptifs que les Pays-Bas⁶³. Le général de Gaulle ne facilite pas la tâche du partenaire allemand. Lors de ses entretiens avec le chancelier Kiesinger, il répète que, tout en restant favorable à une nouvelle réunion des Six, il ne croit pas encore possible que les Six développent une politique commune vis-à-vis des États-Unis et de la détente Est-Ouest⁶⁴. Face à cette fin de non-recevoir à peine déguisée, l'Auswärtiges Amt entreprend à partir de l'été 1967 un bilan critique de la politique européenne allemande. Compte tenu de l'opposition française à toute forme d'organisation supranationale, les diplomates allemands plaident désormais en faveur de »Formen der Kooperation, die möglichst wenig Souveränitätsverzicht erfordern«⁶⁵. Bonn abandonne aussi peu à peu l'idée d'un lien obligé entre l'union économique et l'union politique européennes, car il est clair que le général de Gaulle donne dorénavant la priorité à l'organisation économique plutôt que politique du Marché commun. La conclusion allemande est surtout qu'il s'agit d'être patient, autrement dit d'utiliser toutes les méthodes de coopération possibles, aussi limitées soient-elles, en attendant le départ de De Gaulle.

Le 23 octobre 1967, Willy Brandt convie ses cinq homologues à un échange de vues informel en marge du Conseil des ministres à Bruxelles pour y discuter de la possibilité d'une réunion des ministres des Affaires étrangères. La question britannique domine cependant les débats. Devant la longue liste de préalables que Maurice Couve de Murville met à une éventuelle adhésion du Royaume-Uni, les États du Benelux, fervents supporters de l'élargissement,

⁶¹ PAAA, B21, Bd. 729, Aufzeichnung betr. europäische politische Zusammenarbeit im Lichte der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Rom am 30.05.1967.

⁶² PAAA, B21, Bd. 737, Aufzeichnung betr. europäische politische Zusammenarbeit, 3.06.1967.

⁶³ BAK, B136, Bd. 3072, Aufzeichnung für Bundeskanzler betr. deutsch-französische Konsultation am 12./13.07.1967.

⁶⁴ DDF, 1967 II, Doc. 27, p. 103-105; AAPD, 1967 II, Dok. 263, p. 1059-1060.

⁶⁵ PAAA, B130, Bd. 2386a, Aufzeichnung betr. deutsche Europapolitik, Bonn, 1.09.1967.

ne sont nullement disposés à discuter d'un renforcement de la coopération politique. Le second veto gaullien à la candidature britannique de décembre 1967 et les profondes divergences qui subsistent entre la France et ses partenaires condamnent à l'échec tous les efforts pour convoquer une réunion des ministres des Affaires étrangères. L'«initiative 1968», présentée par Brandt à l'automne 1968, est une ultime tentative de contourner l'obstacle de l'élargissement en proposant d'organiser des consultations politiques parallèles dans le cadre de la Communauté européenne (sans la Grande-Bretagne) et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), à laquelle la Grande-Bretagne appartient. Pour l'Auswärtiges Amt, cette double approche a l'avantage de satisfaire à la fois Paris, opposé à ce que la Grande-Bretagne participe à de telles discussions, et la Haye, qui la souhaite au contraire⁶⁶. Mais cette solution se heurte à l'opposition de la France à toutes consultations dans le cadre de l'UEO. En septembre 1968, Paul Frank admet donc que, tant que des désaccords fondamentaux sur la nature d'une Europe politique existant entre la France et les Cinq n'auront pas été résolus, une relance politique européenne n'a guère de chance d'aboutir. Il faudra attendre la conférence au sommet de La Haye, en décembre 1969, pour que la question de la coopération politique des Six soit de nouveau évoquée et trouve un début de réalisation avec la création de la Coopération politique européenne (CPE)⁶⁷.

3.3 Conclusion

La relance de la coopération franco-allemande dans le cadre du traité de l'Élysée crée les conditions nécessaires pour que le couple Paris-Bonn puisse jouer un rôle moteur dans la Communauté européenne et œuvrer à la poursuite de l'intégration communautaire. Pour la Grande Coalition, il s'agit de régler les problèmes hérités du gouvernement Erhard-Schröder en évitant toute confrontation avec le partenaire français, même si, dans la pratique, cela implique que les dirigeants allemands soient souvent forcés de se rallier en tout ou partie à la position gaullienne.

Le cas Hallstein est exemplaire de cette attitude, car il s'agit de montrer que le nouveau gouvernement allemand entend privilégier l'entente avec Paris, non pas seulement sur le plan des intentions et des déclarations, comme c'était souvent le cas sous son prédécesseur, mais aussi de façon très concrète quitte à

⁶⁶ PAAA, B21, Bd. 707, Aufzeichnung betr. europäische politische Zusammenarbeit, September 1968; B20, Bd. 1435, Aufzeichnung betr. deutsch-französische Konsultationen vom 7.09.1968, Bonn, 3.09.1968; B2, Bd. 181, Aufzeichnung betr. Fragen im Zusammenhang mit der Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit, Bonn, 6.09.1968.

⁶⁷ Sur la mise en place de la Coopération politique européenne dans les années 1970, voir Maria GAINAR, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles 2012.

faire les concessions nécessaires. En contrepartie, les Allemands espèrent que le règlement des questions liées à la fusion des exécutifs ouvrira la voie à la fusion des traités communautaires sur laquelle il n'existe pas de désaccords franco-allemands fondamentaux, encore que les objectifs soient différents.

Mais, l'entente franco-allemande se révèle parfois contre-productive, notamment dans le cas de la fusion des traités. Elle suscite l'inquiétude chez certains partenaires, notamment les États du Benelux, qui craignent de se voir imposer un diktat franco-allemand et considèrent, en outre, que la République fédérale cède trop facilement aux desideratas gaulliens. La fusion des traités illustre donc les limites du couple Paris-Bonn, qui ne peut jouer un rôle moteur que dans la mesure où il réussit à convaincre les autres partenaires de l'utilité du compromis forgé entre les deux capitales.

La conférence de Rome consacre le renouveau de l'entente franco-allemande et permet de reprendre les discussions politiques à six, mais celles-ci restent sans contenu réel ou implications immédiates. Les problèmes ayant provoqué l'achoppement des projets antérieurs n'ont pas été résolus, et le général de Gaulle n'entend pas se lancer dans une aventure dont il prédit l'échec. De plus, il a depuis redéployé son intérêt vers l'est de l'Europe, et l'établissement d'une coopération politique européenne présente un triple danger. Elle risque d'entraver l'indépendance de la France, de contribuer à la consolidation des blocs et, par conséquent, de gêner la détente, l'entente et la coopération qu'il souhaite établir avec les pays de l'Est européen et l'Union soviétique. Le scepticisme gaullien tient aussi de la déception devant l'expérience du traité de l'Élysée, qui a démontré que des consultations régulières et organisées ne menaient pas obligatoirement à un rapprochement des vues. Certes, le climat des rapports entre Paris et Bonn s'est nettement réchauffé depuis 1967, mais le rapprochement est plus «climatique» que substantiel.