

La quadrature du cercle ?

La mise en œuvre du Traité sous de Gaulle (1963-1969)

Carine Germond*



Du point de vue des relations franco-allemandes, le Traité de l'Élysée était en 1963 à la fois un aboutissement et un point de départ. Il venait, d'une part, consacrer le lent et patient travail de rapprochement franco-allemand commencé dans les années 1950 dans le cadre de la construction européenne et scellait symboliquement la réconciliation franco-allemande. D'autre part, il participait à l'approfondissement et à l'intensification des relations franco-allemandes. Il était l'acte fondateur de l'entente privilégiée, sinon préférentielle, qui s'instaurait peu à peu entre les deux pays.

Die Folgen des Elysée-Vertrages (1963–1969)

Für die deutsch-französischen Beziehungen bedeutete der Elysée-Vertrag 1963 zugleich das Ende der langwierigen und mühseligen Annäherung Deutschlands und Frankreichs in den 1950er-Jahren als auch der Beginn der Vertiefung und Intensivierung der „deutsch-französischen Freundschaft“; er war ein wesentlicher Faktor der Stabilität, so die Autorin.

Sie lässt die Stationen der Erfolgsgeschichte des Vertrages von 1963 bis 1969 Revue passieren und geht dabei ausführlich auf die Konflikte zwischen beiden Ländern ein, die bereits mit der vom Bundestag durchgesetzten Präambel des Vertrages begannen. Persönliche und politische Unstimmigkeiten zwischen Charles de Gaulle und den „Atlantikern“ Ludwig Erhard und Gerhard Schröder belasteten das Verhältnis; erst mit der Großen Koalition und der Kanzlerschaft Georg Kiesingers sowie seinem Außenminister Willy Brandt verbesserten sie sich deutlich. Brandts Vorstellungen einer neuen Ostpolitik, die auf „Annäherung, Verständnis und Zusammenarbeit“ setzte, kamen den Vorstellungen de Gaulles in dieser Frage recht nahe.

Red.

Le Traité de l'Élysée couronnait également l'action conjuguée de ses deux promoteurs, Charles de Gaulle et Konrad Adenauer, en faveur de l'entente franco-allemande. Le préambule que le *Bundestag* adjoignait à la loi de ratification du traité en mai 1963 mettait cependant en exergue les limites étroites de la solidarité franco-allemande. Le retrait politique du chancelier Adenauer quelques mois après la signature du traité laissait le général de Gaulle face à des partenaires allemands avec lesquels la coopération n'allait pas autant de soi. Jusqu'au départ des affaires de Charles de Gaulle en avril 1969, la mise en œuvre du traité franco-allemand était ponctuée de désaccords et conflits qui mettaient régulièrement à l'épreuve le tandem France-Allemagne.

1963-1966

Avec l'arrivée de Ludwig Erhard à la chancellerie, les relations franco-allemandes entraient rapidement dans une zone de fortes turbulences. Le manque d'affinités personnelles entre le nouveau chancelier allemand et le général de Gaulle expliquait en partie les tensions franco-allemandes. Mais les désaccords étaient aussi plus profonds.

Ludwig Erhard et son ministre des Affaires étrangères, Gerhard Schröder, étaient des atlantis-

* Carine Germond est *Assistant Professor* à l'Université de Maastricht (Pays-Bas) et *Marie Curie Fellow* à l'Université de Portsmouth (Grande-Bretagne).

tes convaincus pour qui l'entente avec les États-Unis devait rester le point cardinal de la politique étrangère allemande. Pour cette raison, Erhard avait été l'un des artisans du préambule au Traité de l'Élysée et refusait toute alliance franco-allemande exclusive. Il plaidait au contraire pour une Europe élargie, d'inspiration libre-échangiste, participant au renforcement des liens transatlantiques, et revendiquait, indirectement, une plus grande égalité au sein du couple franco-allemand.

Les différents bilatéraux s'accumulaient rapidement. Ils portaient sur des problèmes circonstanciels, comme, par exemple, la reconnaissance de la Chine populaire par la France en janvier 1964, mais avant tout sur des questions fondamentales telles que celle du leadership franco-allemand en Europe ou de l'évolution politique, économique et institutionnelle des Communautés européennes. En juillet 1964, la crise, jusqu'alors latente, éclatait au grand jour. De Gaulle, tirant les leçons de son échec à persuader Erhard à faire le choix de la France plutôt que celui de Washington lors du dernier sommet bilatéral, dressait, dans une conférence de presse, une longue liste des lacunes de la coopération franco-allemande qui était d'abord un réquisitoire contre la politique extérieure du gouvernement de Bonn. Pour le général de Gaulle, Erhard appliquait « *non pas notre traité bilatéral, mais le préambule unilatéral qui en changeait le sens* ».

La faillite, morale autant que politique, du couple de Gaulle-Erhard était aussi à l'origine de crises européennes récurrentes. Le président français entravait systématiquement le projet de Ludwig Erhard de relancer la coopération politique des Six en conditionnant son soutien à une réunion des chefs d'État et de gouvernement à l'achèvement de la politique agricole commune (PAC) dont il avait fait une « *condition sine qua non de la participation de la France à la CEE* ». Il n'hésitait pas à provoquer à ce sujet une crise majeure en juin 1965 en pratiquant la politique de la « chaise vide », faute d'avoir pu obtenir l'adoption d'un règlement financier pour la PAC, notamment en raison de l'attitude maximaliste et obstructive du gouvernement allemand. En mars 1966, le président français remettait en question l'intégration militaire dans le cadre de l'Alliance

atlantique en retirant les troupes françaises de l'OTAN. Il allait ainsi à l'encontre d'un des axiomes de la politique étrangère du gouvernement Erhard-Schröder et provoquait une sérieuse crise entre Paris et Bonn sur la question des forces françaises stationnées en Allemagne.

Politische Begleiterscheinerungen

„De Gaulle hat sich verrechnet, wenn er glaubt, die Bundesrepublik könne jemals, auch mit seinem Freund Adenauer als Kanzler, im Falle eines diplomatischen Konflikts zwischen Washington und Paris auf der Seite von Paris stehen. Die deutschen Politiker und Beobachter hingegen irren sich, wenn sie glauben, de Gaulles Politik sei allein an der Spannung in Europa und in der NATO schuld.“

Die Grundlage des Vertrags: Soll er eine deutsch-französische Ehe besiegeln oder der Keim zu einer mehr polygamen Auffassung sein, das heißt, sollen andere Staaten mit den beiden genauso intim zusammenarbeiten? Die Antwort hängt von allen ab. De Gaulles und Adenauers Auffassung ist gewiss die der Einzelehe. Aber die Bundesregierung nach Adenauer kann mit demselben Text die Tür weiter öffnen. Und was ist die Auffassung in Belgien, in Holland, in Italien und auch in England? Wer will denn eine solche Zusammenarbeit? Überhaupt und mit den Deutschen?

Es gibt viel zu kritisieren an dem Vertrag, und noch mehr an seinen politischen Begleiterscheinerungen. Aber man sollte doch nicht vergessen, dass er nur entstehen konnte, jenseits jeder politischen Konjunktur, weil die deutsch-französischen Beziehungen sich in den letzten 15 Jahren so unglaublich gebessert haben, weil die Bande zwischen Frankreich und der Bundesrepublik heute weit vielfältiger und enger sind als zwischen jedem der beiden Länder und irgendeinem anderen Land.“

Alfred Grosser war Professor am Institut für politische Studien der Pariser Universität und Generalsekretär des Comité d'échanges avec l'Allemagne nouvelle, als sein Beitrag in *Dokumente* 2/1963 erschien.

En outre, Erhard soulevait trois questions que son prédécesseur avait accepté de sacrifier sur

l'autel de la coopération franco-allemande : la réunification, la révision des frontières orientales et l'accession (indirecte) de l'Allemagne à l'armement atomique. Sur ces trois questions, les désaccords franco-allemands étaient patents et irréductibles. Erhard et Schröder souhaitaient obtenir des progrès rapides sur la voie de la réunification grâce à une initiative tripartite ; de Gaulle insistait au contraire que celle-ci ne pourrait se réaliser qu'au terme d'un long processus de détente, entente et de coopération et avec l'accord des voisins des deux Allemagne. Le président français prônait l'acceptation de la ligne Oder-Neisse comme frontière orientale définitive d'une Allemagne réunifiée et le renoncement clair et définitif à l'armement nucléaire ; les dirigeants allemands entendaient renégocier l'un et l'autre.

1966-1969

Le remplacement du gouvernement Erhard-Schröder par une Grande Coalition CDU/CSU-SPD en novembre 1966 et les premières initiatives de la nouvelle équipe de dirigeants en faveur du rapprochement avec Paris contribuaient à l'amélioration rapide du climat des relations franco-allemandes. Le général de Gaulle se reprenait même à espérer que le Traité de l'Élysée puisse être plus qu'un simple cadre de coopération et contribuer à ce que le couple franco-allemand incarne enfin le noyau d'une Europe indépendante, capable de s'affirmer face aux deux superpuissances.

Le rétablissement de bons rapports avec Paris constituait la première priorité du chancelier Kurt-Georg Kiesinger et de son ministre des Affaires étrangères, Willy Brandt. Ils proposaient pour ce faire une série d'innovations institutionnelles destinées à améliorer le dialogue franco-allemand et à renforcer la coopération dans le cadre du Traité de l'Élysée. Avec la revitalisation de l'entente franco-allemande, les dirigeants allemands espéraient surmonter la stagnation européenne et réaliser des progrès sur la voie de l'élargissement et de l'approfondissement. L'amélioration des relations portait cependant plus sur la forme que sur le fond et elle ne résistait pas longtemps à la persistance de désaccords fonamen-

taux sur les grandes questions de politique européenne et étrangère.

En dépit du rapprochement franco-allemand sur la question des relations transatlantiques, en raison du moindre atlantisme de la Grande Coalition et des bonnes relations entre de Gaulle et le président américain Richard Nixon, la Grande Coalition échouait à convaincre le général de Gaulle d'accepter l'élargissement de la Communauté européenne à la Grande-Bretagne qui avait posé une nouvelle candidature d'adhésion au Marché commun. En décembre 1967, le président français mettait une seconde fois son veto à cette adhésion britannique. Si les dirigeants allemands restaient en faveur de l'élargissement, ils n'étaient pas disposés, à l'inverse de leurs prédécesseurs, à provoquer une confrontation franco-allemande à ce sujet et à risquer une nouvelle crise européenne.

La relance de la coopération franco-allemande plaçait aussi le couple franco-allemand en position de jouer un rôle clé dans la poursuite de l'intégration communautaire. Pour la Grande Coalition, il s'agissait avant tout de régler les problèmes hérités de son prédécesseur en évitant de brusquer le voisin français. Contre leurs convictions, Kiesinger et Brandt acceptaient de sacrifier le président de la Commission, Walter Hallstein (devenu *persona non grata* pour le général de Gaulle depuis la crise de la chaise vide) sur l'autel des relations franco-allemandes. Le couple franco-allemand contribuait également à une timide relance du projet de coopération politique européenne lors d'un sommet des Six organisé à Rome pour y célébrer le dixième anniversaire des traités de Rome. Bien que l'intention de réunir une nouvelle conférence au sommet restât sans suite immédiate, le sommet de Rome consacrait le renouveau de l'entente franco-allemande sur la scène communautaire.

L'*Ostpolitik* était un élément clé de la nouvelle entente entre le général de Gaulle et la Grande Coalition. Willy Brandt en particulier était partisan d'une *Ostpolitik* plus proactive. Sous son impulsion, l'Allemagne fédérale abandonnait progressivement à la doctrine Hallstein et mettait en œuvre une politique de « rapprochement, entente et coopération » s'inspirant en partie du triptyque gaullien de « détente, entente et coopération ».

Paris apportait un soutien actif mais non inconditionnel aux initiatives de la Grande Coalition en direction du bloc oriental. Mais le rapprochement franco-allemand sur l'*Ostpolitik* souffrait de plusieurs ambiguïtés qui empêchaient les deux pays de développer une approche commune dans ce domaine. Malgré un rapprochement initial, les deux capitales échouaient donc à transposer dans les faits une *Ostpolitik* franco-allemande. L'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie en août 1968 venait consacrer l'échec des efforts français et allemands de rapprochement avec les pays de l'Est et mettait brutalement fin au consensus franco-allemand sur l'*Ostpolitik*.

Un bilatéralisme institutionnalisé

Ce bilan largement négatif sur le plan politique mérite toutefois d'être nuancé si l'on considère le domaine institutionnel. Si le traité n'a pas conduit à l'alliance franco-allemande qu'en espérait le général de Gaulle, un véritable « *acquis bilatéral* », facteur de stabilité et de pérennité de la relation franco-allemande, se mettait progressivement en place à partir de 1963. Le traité instituait des mécanismes de consultation contraignants qui prévoyaient des rencontres régulières entre les responsables politiques et administratifs dans les domaines qu'il entendait réguler, à savoir les affaires étrangères, la défense et la culture, et jetait les bases de programmes de coopération dans chacun de ces domaines. Malgré un échec politique patent entre 1963 et 1969, le traité a permis que s'instaurât une pratique de contacts réguliers et obligatoires parce qu'institutionnalisés. Il a ainsi fourni le support juridique et politique au développement de la coopération franco-allemande, indépendamment des dirigeants au pouvoir et du contexte politique.

De 1963 à 1969, Paris et Bonn ont exécuté les dispositions contractuelles du traité à la lettre : les rencontres prévues se sont tenues à intervalles réguliers, les cadences ont été respectées et les procédures de coopération étaient appliquées avec exactitude. Des mécanismes de consultations, plus ou moins *ad hoc* au départ, étaient progressivement mis en place et se pérennisaient au fil des

ans. Ces consultations ont permis un échange constant d'informations et d'expérience entre Paris et Bonn. L'institutionnalisation de la coopération franco-allemande et, par conséquent, les obligations contractuelles qu'elle imposait, ont conféré peu à peu une fonction essentielle aux consultations bilatérales dans la définition de la politique extérieure de la France et de l'Allemagne. Ce dialogue régulier et quasi-permanent a aussi permis de tisser entre les personnes et les administrations un ensemble de liens denses et solides qui formait le fondement du « bilatéralisme institutionnalisé franco-allemand ». A cet égard, le traité de l'Élysée a contribué à créer une relation originale qui, tout autant que les structures et la discipline qu'il impose, donnent sens et dynamisme à la relation franco-allemande.

Succès ou échec ?

Le partenariat privilégié franco-allemand était donc, de 1963 à 1969, largement de façade, car des divergences de fond sur la fonction du couple franco-allemand en Europe et des visions souvent antithétiques de la construction européenne empêchaient les dirigeants français et allemands « *d'exploiter à fond toutes les virtualités de l'accord de 1963* ». Bien que le traité soit peu à peu devenu un élément stabilisateur du tandem franco-allemand, ses outils institutionnels ne permettaient pas d'aboutir à cette convergence des politiques étrangères française et allemande qui en était l'objectif suprême. Faire coïncider les ambitions et les intérêts des deux pays relevait bel et bien de la quadrature du cercle, comme le remarquait l'ambassadeur français à Bonn, François Seydoux, dans ses mémoires.

Mais, aussi problématiques que furent les relations franco-allemandes pendant cette période critique, elles ont posé les fondements de l'axe Paris-Bonn et ouvert la voie aux couples « moteur », tels ceux formés par Valéry Giscard d'Estaing-Helmut Schmidt et François Mitterrand-Helmut Kohl, qui utiliseront leur entente personnelle et les structures institutionnelles de coopération créées par le Traité de l'Élysée pour exercer un véritable leadership et promouvoir la construction européenne.