



HAL
open science

De la crise au Liban au mémorandum du 17 septembre 1958 : la politique étrangère de la France entre deux Républiques et une guerre

Sofia Papastamkou

► **To cite this version:**

Sofia Papastamkou. De la crise au Liban au mémorandum du 17 septembre 1958 : la politique étrangère de la France entre deux Républiques et une guerre. Matériaux pour l'histoire de notre temps, 2010, La France et la Méditerranée : ambition de puissance, perceptions, interactions, 99 (3), pp.76-83. 10.3917/mate.099.0076 . halshs-01294083v1

HAL Id: halshs-01294083

<https://shs.hal.science/halshs-01294083v1>

Submitted on 26 Mar 2016 (v1), last revised 29 May 2022 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De la crise au Liban au mémorandum du 17 septembre 1958: la politique étrangère de la France entre deux Républiques et une guerre

Sofia Papastamkou, Docteur en histoire, BDIC / Musée d'histoire contemporaine

Résumé

Après 1956, l'intervention franco-britannique à Suez et l'escalade de la guerre d'indépendance algérienne imposèrent à la France une attitude de discrétion totale face aux affaires du Moyen-Orient. La crise qui se déroula au Liban en 1958 fut le premier évènement d'envergure à l'obliger à s'en départir, non seulement en raison de l'importance des positions culturelles de la France dans ce pays, mais aussi à cause de la dimension internationale de cette crise. Sa gestion par le gouvernement de Gaulle permet d'apercevoir les enjeux de la politique de la France face au monde arabe et des rapports anglo-franco-américains dans une perspective dominée par l'urgence engendrée par la crise du 13 mai. Durant cette courte période de transition, les orientations diplomatiques de la Quatrième République sont bien présentes et celles de la Cinquième se profilent tout aussi clairement. Sous l'impulsion de De Gaulle, la diplomatie retrouve cohérence et est mobilisée dans la quête d'une solution au problème algérien préservant les intérêts français au Maghreb, voire en Afrique.

La période comprise entre la crise de Suez (1956) et la fin de la guerre d'Algérie (1962) vit la France dans l'impossibilité d'exercer une véritable politique de puissance au Proche-Orient. Toute ambition dans ce sens fut en effet ruinée par le poids de la guerre d'Algérie et les conséquences néfastes de l'intervention franco-britannique à Suez. La crise libanaise de 1958 fut le premier évènement après Suez qui obligea la France à prendre position tout en lui offrant certaines possibilités d'action. Coïncidant avec la crise politique qui avait débuté le 13 mai en France, la crise libanaise fut gérée sur un plan diplomatique presque entièrement par le gouvernement De Gaulle, un gouvernement de transition entre la Quatrième et la Cinquième République, dans un contexte dominé par la guerre d'Algérie et ses implications.

Cet article tente d'éclairer l'attitude de la France face à la crise libanaise et les contraintes qui

pesèrent dans la définition de sa position. Il attache une importance particulière aux enjeux plus larges que cette crise fit apparaître pour la politique plus générale de la France au Proche-Orient. À ce propos, les grandes orientations de la Quatrième République furent préservées, en même temps que celles de la Cinquième s'annoncèrent déjà. Dans l'immédiat, elles composèrent avec la nécessité de trouver une solution au problème de la France au Maghreb, dans l'urgence engendrée par la crise du 13 mai et ses incidences. De ce dernier point de vue, le nouvel élan donné par le retour du général de Gaulle au pouvoir fut un fait indiscutable.

Un bref aperçu de la crise libanaise de 1958

Au mois de mai 1958, le Liban fut le théâtre d'une grave crise politique qui vit se confronter le président Camille Chamoun et une opposition particulièrement hétéroclite du point de vue politique et confessionnel. Le véritable enjeu de cette épreuve de force fut la volonté de Chamoun de se faire réélire pour un second mandat, contrairement aux dispositions constitutionnelles. Cette crise intérieure constituait en même temps un enjeu régional car le Liban se trouvait déjà placé au centre de l'antagonisme irako-égyptien, depuis la création du Pacte de Bagdad en 1955. C'est pourquoi la crise libanaise prit l'allure d'une confrontation entre le panarabisme de Nasser et les pays arabes pro-occidentaux: la République arabe unie (RAU) prêta son soutien à l'opposition, alors que les pays du Pacte de Bagdad et de l'Union arabe¹ soutinrent le président Chamoun. Enfin, en raison de l'adhésion du Liban à la doctrine Eisenhower en 1957, la crise revêtit le caractère de test pour l'application des garanties fournies par Washington à ses partenaires locaux. Elle s'inscrit de ce point de vue dans les antagonismes internationaux de la guerre froide, plus particulièrement dans leur articulation avec le panarabisme, dont Nasser se servait de levier afin de traiter avec les superpuissances. Le débarquement des forces américaines le 15 juillet 1958 au Liban, répondant en réalité à la révolution irakienne du 14 juillet, obéit notamment à cette logique-là².

1 La fédération irako-jordanienne, formée comme réponse à l'union syro-égyptienne (RAU).

2 D'une bibliographie étendue qui lui est consacrée, on renvoie ici à Erika G. Alin, *The United States and the 1958 Lebanon Crisis : American Intervention in the Middle East*, Lanham, Maryland, University Press of America Inc.,

Dès le début, Camille Chamoun, qui attribuait la crise à l'ingérence étrangère, avait fait appel à l'aide des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France. Sa demande avait été faite au titre de la déclaration tripartite de 1950 sur le maintien du *statu quo* et la stabilité du Moyen-Orient, plutôt que de la doctrine Eisenhower, même si au fond il s'adressait essentiellement aux États-Unis. Sans refuser, Washington imposa toutefois comme condition préalable à son aide éventuelle la recherche d'une solution politique à la crise. Les recours libanais auprès de la Ligue arabe et du Conseil de Sécurité des Nations-Unies échouèrent à prouver l'ingérence de la RAU dans les affaires libanaises³. Le secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld, était pour sa part défavorable à toute forme d'intervention militaire occidentale et il encouragea énergiquement une solution de compromis autour de la personne du général Fouad Chehab, chef d'État-major de l'armée libanaise. C'était aussi la solution de Nasser, avec qui Hammarskjöld avait établi des contacts au Caire⁴. Nasser avait déjà approché Washington dans ce sens, se déclarant prêt à user de son influence auprès des opposants libanais. L'administration Eisenhower toutefois était réticente à accepter une solution qui apparaîtrait comme une victoire pour le Raïs et qui risquait de compromettre les relations des États-Unis avec ses alliés régionaux⁵. Finalement, la conjonction de plusieurs facteurs, fortes hésitations américaines quant à une intervention militaire, attitude résolue de Dag Hammarskjöld, crise prolongée au Liban, agit en faveur d'un compromis général autour de la solution Chehab, quelques jours avant la révolution irakienne. Ce fut en effet cet événement qui décida les États-Unis à intervenir militairement au Liban le 15 juillet. L'intervention américaine fut suivie, deux jours plus tard, par une intervention militaire britannique en Jordanie⁶.

1994, pour une présentation approfondie de la politique américaine en la matière et les enjeux internationaux; Caroline Attié, *Struggle in the Levant. Lebanon in the 1950s*, London, I. B. Tauris, 2004, pour une vue compréhensive de l'aspect intérieur de la crise, mais aussi des enjeux régionaux et de la politique américaine face aux acteurs locaux et régionaux; Salim Yaqub, *Containing Arab Nationalism : The Eisenhower Doctrine and the Middle East*, Chapel Hill/London, The University of North Carolina Press, 2003, pp. 205-236, pour une présentation de la politique de Nasser et de ses relations avec les États-Unis.

3 MAE, NUOI, 161, Note a/s La crise libanaise devant le Conseil de Sécurité, 2 août 1958.

4 Pour le rôle de Dag Hammarskjöld cf. Michael Graham Fry, « The United Nations Confronts the United States in 1958 » in Wm. Roger Louis, Roger Owen (éd.), *A Revolutionary Year : The Middle East in 1958*, London/New York, I. B. Tauris, 2002, pp. 143-180.

5 Yaqub, *op. cit.*, p. 215.

6 Les deux puissances furent certes concertées, mais Washington était loin d'avoir accepté l'opération britannique sans de grandes réticences.

La Quatrième République face à la crise libanaise

Le Liban comptait parmi les positions les plus importantes de la France au Proche-Orient. Celle-ci y maintenait une présence économique et culturelle considérable – plus d'une centaine d'établissements culturels⁷ –, qui était établie de longue date et assise sur ses liens avec les communautés catholiques du pays (maronite, syrienne catholique, arménienne catholique, grecque catholique). Grâce à ces liens, le Liban fut le seul pays arabe du Moyen-Orient à ne pas rompre ses relations diplomatiques avec la France à la suite de l'opération de Suez (1956)⁸. C'est pourquoi l'importance de ce pays pour la diplomatie française fut réaffirmée dans le contexte de l'après-Suez. Mais elle le fut aussi parce que la France s'attribuait davantage le rôle d'une puissance culturelle au Proche-Orient désormais. Ses positions les plus essentielles au Proche-Orient, qui garantissaient sa présence dans la région, étaient ses positions culturelles et économiques, concentrées notamment en Égypte, au Liban (et en Syrie) et en Israël. Une telle problématique, germée dans l'entre-deux-guerres⁹, avait été centrale dans la définition d'une politique de puissance par le gouvernement Mendès France en 1954. Mais cette politique fut ruinée par les conséquences de la guerre d'Algérie et de l'intervention franco-britannique à Suez¹⁰. Dans ces conditions, en 1957, la diplomatie française se contenta de se fixer deux priorités: le maintien des positions culturelles et économiques du pays au Liban et la restauration de ces positions en Égypte¹¹ – sachant que les intérêts français en Syrie, à l'exception des écoles religieuses, se trouvaient en déclin et se heurtaient à l'hostilité syrienne à l'égard des pays occidentaux.

En février 1957, le Liban adhéra à la politique d'assistance économique et militaire des

7 MAE, Levant 1953-1959, 545, Note établie par Baudet, du Chayla, Charpentier, Lalouette, 10 juin 1958. Il s'agissait d'importants avoirs dans les établissements bancaires et diverses sociétés, mais aussi d'importants biens culturels – il existait, à titre d'exemple, cent-onze établissements culturels en 1958. En outre, c'est au Liban que furent repliés des capitaux des sociétés et d'établissements économiques français actifs en Syrie après Suez, ainsi que le personnel des établissements culturels séquestrés par le gouvernement syrien.

8 MAE, Levant 1953-1959, Liban 632, Télégramme 915/17, Roché (Beyrouth), Très secret, 14 novembre 1956.

9 Delphine Gérard-Plasmans, *La Présence française en Égypte entre 1914 et 1936, De l'Impérialisme à l'influence et de l'influence à la coopération*, Paris, Éditions Darnetalaises, 2005.

10 Sofia Papastamkou, « France-Égypte-Israël: un triangle impossible, 1954-1956 », *MERIA* édition française, 3 (1), mars 2008, p. 79-97 <http://meria.idc.ac.il/journal_fr/2008/issue1/jv3no1a6.html>

11 MAE, Levant 1953-1959, Généralités 537, Direction Afrique-Levant, Projet de note a/s Positions actuelles de la France au Moyen-Orient, 19 février 1957. Sachant que les positions de la France en Israël ne couraient aucun risque.

États-Unis, plus connue comme doctrine Eisenhower. Désormais, c'étaient les États-Unis qui garantissaient les intérêts des régimes pro-occidentaux du Moyen-Orient, la Grande-Bretagne se contentant d'un rôle secondaire (*junior partner*) et la France se cantonnant dans la discrétion. Les mesures militaires envisagées par la doctrine Eisenhower et l'accroissement de l'influence des États-Unis inquiétaient certes les Français. Mais les objectifs généraux de la politique américaine – la défense contre le communisme et l'élévation du niveau de vie des populations – allaient dans le sens des intérêts de la France. Tant que c'était le cas, la diplomatie française restait confiante dans la force de la présence culturelle de la France et de ses liens avec la communauté maronite pour garantir le maintien de sa présence au Liban¹². De même, tant que l'évolution de la vie politique du Liban allait dans le sens des intérêts occidentaux, peu d'importance était donnée au choix de la personnalité qui remporterait l'élection présidentielle¹³ - même si, il est vrai, les Français avaient une préférence claire pour le général Chehab, candidat plus consensuel, et plus francophile, que Chamoun.

Sur la question d'une action militaire occidentale au Liban, une réponse positive avait certes été donnée à la demande de soutien de Camille Chamoun. Mais, en réalité, seule une représentation symbolique était envisagée. La crise libanaise se manifestant au même moment que la crise du 13 mai 1958, les circonstances étaient peu propices à une action extérieure de la France¹⁴. Comme ils l'indiquèrent à plusieurs reprises, le principal souci des Français était de ne pas être absents, au cas où leurs alliés Américains et Britanniques entreprendraient une action militaire¹⁵. Pour les Anglo-américains toutefois la France était un partenaire compromettant à cause de la guerre menée en Algérie¹⁶. Surtout, sa participation n'avait jamais été envisagée lors des discussions anglo-

12 DDF 1957, t. I, pp. 460-461, Télégramme 395/402, Pineau aux représentants diplomatiques de France à Tel Aviv, Beyrouth, Ankara, Téhéran, Tripoli, Khartoum, 14 mars 1957; MAE, Levant 1953-1959, Liban 632, S/Direction du Levant, Note, Très secret, 9 janvier 1957.

13 MAE, Levant 1953-1959, Liban 628, Service du Levant, Note A/s de la situation au Liban telle qu'on la voit de Paris, 22 janvier 1958 ; Liban 626, Service du Levant, Note A/s Relations franco-libanaises, 24 octobre 1958; Liban 626, Lettre de Roché à de Sébilleau, Très secret, 7 mars 1958; Liban 626, Lettre de Roché à de Sébilleau, Très secret, 21 mars 1958.

14 PRO, FO 371/134117, 203, Paris to FO, Top Secret, 14 May 1958; 913, FO to Paris, Top Secret, 14 May 1958.

15 MAE, Levant 1953-1959, Liban 625, Télégramme 969/72, Roché (Beyrouth), Très secret, 13 juin 1958; PRO, FO 371/134123, 1728, FO to Paris, Top Secret, 17 June 1958; 318, Paris to FO, Top Secret, 17 June 1958.

16 PRO, FO 371/134117, 925, FO to Beirut, Top Secret, 15 May 1958. FO 371/134118, Hoyer-Millar, Conversation with the French Ambassador, 16 May 1958.

américaines portant sur l'éventualité d'une intervention militaire conjointe en Jordanie ou au Liban, qui remontaient en 1957¹⁷.

Le gouvernement de Gaulle face à la crise libanaise

La crise du 13 mai déboucha sur le retour de De Gaulle au pouvoir, investi président du Conseil le 1er juin 1958. Maurice Couve de Murville, ambassadeur de France à Bonn, fut appelé pour diriger le Quai d'Orsay. Dans cette période de transition¹⁸ précédant l'instauration de la Cinquième République (4 octobre 1958), la diplomatie française garda les mêmes orientations dans sa gestion de la crise libanaise, mais elle s'affirma avec nettement plus de force. La solution d'un compromis politique autour du général Chehab était favorisée sans aucune ambiguïté, justifiée par les nécessités suivantes: éviter que la France fût acculée à une intervention avec les États-Unis et la Grande-Bretagne; anéantir l'influence de la RAU dans les affaires libanaises; éviter une crise économique, liée au prolongement de la crise politique, qui allait inévitablement nuire aux intérêts français. La France comptait ainsi user de toute son influence auprès de la communauté maronite, par le biais du Patriarche, en faveur de ses positions, notamment pour obtenir une déclaration publique de Chamoun au sujet de la non-reconduction de son mandat¹⁹. En somme, fin juin, comme l'indique une note de la direction d'Afrique-Levant: « [La France] a répondu le 14 mai à la demande libanaise qu'elle était prête à remplir ses obligations à l'égard du Liban. Elle a fait savoir aux Gouvernements anglais et américain que s'ils décidaient d'intervenir militairement sans elle, elle serait néanmoins présente (force « De Grasse »). Elle n'a pas caché cependant à ces deux Gouvernements qu'elle était, en principe, hostile à l'intervention et qu'elle était favorable à une solution politique »²⁰.

Las de l'obstination de Chamoun, les Britanniques crurent utile d'associer les Français à une

17 À l'occasion de la crise syrienne (juillet-décembre 1957), cf. Yaqub, *op. cit.*, pp. 175-176.

18 Sur le caractère de compromis et de transition du gouvernement de Gaulle cf. Sylvie Guillaume, « Les ministres non gaullistes dans les gouvernements de Gaulle et Debré (juin 1958-avril 1962) : techniciens et politiques », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, N°12, septembre-décembre 2010, www.histoire-politique.fr.

19 MAE, Levant 1953-1959, Liban 626, Direction Afrique-Levant, Note, 13 juin 1958.

20 MAE, Levant 1953-1959, Liban 626, Direction Afrique-Levant, Note a/s de la crise libanaise, 26 juin 1958.

démarche conjointe auprès du président libanais, en faveur d'un compromis avec l'opposition, sous réserve de l'accord de John Foster Dulles²¹. À condition que les Français suivissent une position commune anglo-américaine préalablement arrêtée, Dulles était d'accord²². Les modalités de la démarche furent arrêtées lors des entretiens franco-britanniques des 29-30 juin 1958, les Britanniques assurant un rôle de pivot²³. La démarche provoqua la colère de Chamoun, qui ne voulait absolument pas faire une déclaration publique, comme le suggérait la France. Elle gêna aussi Dulles, qui ne voulait pas exclure totalement l'option Chamoun²⁴. Par ailleurs, Dulles ne partageait pas non plus la sympathie de De Gaulle et de Couve de Murville pour la solution Chehab, parce que c'était aussi la solution préconisée par l'Égypte²⁵.

Cette coïncidence de vues avec Nasser ne souciait pas vraiment Paris, malgré son hostilité à l'égard de ce dernier. Mieux, une détente entre les puissances occidentales et le leader panarabiste allait parfaitement dans le sens des intérêts français, non seulement au Liban, mais aussi en Égypte. Les négociations franco-égyptiennes sur le sort des biens français saisis après Suez, suspendues à ce moment, étaient en fait une étape essentielle dans la normalisation de la position de la France au Proche-Orient, à défaut d'une reprise des relations diplomatiques. À la fin de l'été 1958, le dénouement définitif de la crise libanaise autour de la solution Chehab contribua à instaurer une détente au Proche-Orient dont la France bénéficia assez rapidement: le 22 août, l'accord sur le rétablissement de ses relations culturelles, économiques et financières avec la RAU – valable seulement pour la province égyptienne – fut signé²⁶. Par ailleurs, Le Caire servit apparemment de lieu de contacts secrets entre Français et Algériens au mois de juin 1958²⁷.

21 PRO, FO 371/134127, 4077, FO to Washington, Secret, 27 June 1958.

22 PRO, FO 371/134127, 1745, Washington to FO, Secret, 27 June 1958; 4110, FO to Washington, Secret, 28 June 1958; MAE, Levant 1953-1959, Liban 625, Télégramme 1190/92, Roché (Beyrouth), Très secret, 1 juillet 1958.

23 MAE, Secrétariat Général, Entretiens et Messages, 1956-1966, vol. 5, Entretiens franco-britanniques des 29 et 30 juin à la Présidence du Conseil; Entretien de M. Couve de Murville et de M. Selwyn Lloyd, Quai d'Orsay, 30 juin 1958.

24 *FRUS*, 1958-1960, vol. XI, p. 193, note 5; pp. 198-199: Memorandum of a Conversation Between Lord Hood and Rountree, DoS, Washington, 3 juillet 1958.

25 MAE, Secrétariat Général, Entretiens et Messages, 1956-1966, vol. 5, CR des entretiens franco-américains à Matignon, le 5 juillet 1958 de 10h30 à 13h; Entretien de Couve de Murville et de John Foster Dulles, Quai d'Orsay, 5 juillet 1958.

26 Accord entre le gouvernement français et le gouvernement de la République arabe unie, 22 août 1958, Accord Général, Protocole No I, http://untreaty.un.org/unts/1_60000/21/18/00040853.pdf (consulté le 27 novembre 2010).

27 Selon les dépêches des diplomates britanniques à Alger et au Caire, citées dans Irwin Wall, *France, the United States and the Algerian War*, Berkeley, University of California Press, 2001, p. 164.

Ces évolutions s'intégraient parfaitement aux objectifs d'une politique arabe de la France, esquissée au Quai d'Orsay peu après le retour de De Gaulle au pouvoir. Cette politique définissait une action d'ensemble face aux États du Proche- et du Moyen-Orient et, tout en maintenant un caractère autonome à long terme, elle se voulait aussi complémentaire à l'action de la France au Maghreb à plus court terme. Ses grandes lignes s'articulaient, notamment, autour de la nécessité d'exploiter le climat favorable créé par le retour au pouvoir de De Gaulle en faveur d'une solution française au Maghreb. L'idée directrice de cette politique était la suivante: toute solution pour l'Algérie impliquait une action française auprès de la Tunisie et du Maroc, et celle-ci ne serait efficace que si elle était complétée par une action diplomatique auprès de l'ensemble des États arabes. La condition préalable à cette action passait nécessairement par la restauration d'un *modus vivendi* avec l'Égypte. Agir en faveur du rétablissement des relations diplomatiques avec les pays arabes; la discrétion sur les relations franco-israéliennes; le maintien de distances égales dans les relations avec la RAU et l'Union arabe; trouver un *modus vivendi* entre les puissances occidentales et l'URSS en Méditerranée à condition que la France fût partie à un tel accord: telles étaient les idées directrices d'une action diplomatique pour renouer avec le monde arabe²⁸. En réalité, on distingue déjà les grandes lignes de la future politique de De Gaulle²⁹.

Dans ce contexte, le problème du Liban apparaissait subordonné au principe du maintien d'une attitude réservée face aux querelles interarabes: « Il paraît préférable pour le moment d'éviter de jouer ouvertement les rivalités entre les États arabes, alors que dans le peuple arabe existe très vivant le mythe de l'unité et le mythe de Nasser... L'affaire du Liban peut être la pierre de touche de politique de réserve et d'habileté. Certes la France ne doit pas se dérober aux responsabilités qu'elle a suées en vertu de la déclaration tripartite, mais de là à soutenir des politiciens libanais engagés dans une lutte pour leur durée au pouvoir, et qui peut-être invoquent pour des fins personnelles une ingérence étrangère, il y a un grand pas. Le sort du Liban doit nous intéresser, non point celui de Chamoun »³⁰. On reconnaît sans peine la logique qui inspira l'attitude diplomatique

28 MAE, Levant 1953-1959, 545, Note établie par Baudet, du Chayla, Charpentier, Lalouette, 10 juin 1958.

29 Dans le sens de l'ouverture à l'URSS et de la possibilité de traiter avec elle, en ce qui concerne ce pays.

30 Cf. note 28.

plus ferme du gouvernement De Gaulle face à la crise libanaise à l'été 1958.

Reconnaître un rôle-clé à l'Égypte dans la politique générale de la France au Moyen-Orient c'était renouer avec les principes de la politique de la Quatrième République d'avant-Suez. Si ces principes ne furent systématisés que par Pierre Mendès France en 1954, Couve de Murville en connaissait très bien la pratique antérieure: il avait été désigné au poste d'ambassadeur au Caire en 1950 et chargé de la coordination de l'ensemble des postes diplomatiques au Proche et au Moyen-Orient. Il avait ainsi participé activement à l'orientation de l'action diplomatique française durant les quatre ans de son service³¹. Après son départ à Washington, ce fut à Armand du Chayla de prendre le relais – soit l'un des rédacteurs de la note initiant la politique proposée après le retour de De Gaulle... Ce qui caractérise cette note est la définition des grands axes d'une politique à long terme – une politique arabe –, avec néanmoins un objectif à court terme – une solution française au Maghreb –, dans une circonstance qu'il convenait d'exploiter – le retour de De Gaulle. En réalité, la préoccupation algérienne se lit aussi dans l'attitude tenue par la France à la suite des interventions militaires des États-Unis au Liban et de la Grande-Bretagne en Jordanie – qui servirent de justification principale des demandes formulées dans le fameux mémorandum du 17 septembre.

Le mémorandum du 17 septembre

Avertis de justesse de l'opération américaine au Liban, les Français ne le furent toutefois pas de celle menée par les Britanniques en Jordanie le 17 juillet. Ce fut par la suite que le croiseur *De Grasse* et trois escorteurs apparurent au port de Beyrouth³². Si la France ne se désolidarisa pas publiquement de ses alliés Britanniques et Américains, notamment au Conseil de Sécurité³³, une note fut aussitôt remise à Londres et à Washington. Ce document évoquait l'importance du Moyen-Orient comme zone d'action d'intérêt direct pour l'Alliance atlantique et considérait nécessaire la

31 Sofia Papastamkou, *La France au Proche-Orient, 1950-1958: un intrus ou une puissance exclue?*, Thèse de doctorat sous la direction du professeur Robert Frank, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2007, p. 73-74.

32 MAE, Levant 1953-1959, Liban, 625, Télégramme 1413/18, Roché, 18 juillet 1958.

33 *Le Monde*, 17 juillet 1958; PRO, FO 371/133793, 1631, FO to Paris, Confidential, 17 July 1958.

consultation préalable de la France avant toute action qui pourrait avoir des implications pour elle³⁴. La note avait un caractère de mise en garde et Gladwyn Jebb, l'ambassadeur du Royaume-Uni à Paris, rapporta au Foreign Office à l'occasion: « Bien que ce soit vrai que la France ait peu d'intérêt direct au Moyen-Orient, elle y a un intérêt indirect considérable lié à l'Afrique du Nord. Il y a des rumeurs que le Général réfléchit sur le Moyen-Orient dans ce contexte et que ses vues peuvent être plutôt inattendues et mériteront l'attention »³⁵.

L'URSS choisit ce moment pour proposer la tenue d'une conférence au sommet sur le Moyen-Orient réunissant les deux superpuissances, la Grande-Bretagne et la France (19 juillet). L'esprit positif dont la France fit preuve devant la proposition soviétique émanait de ses préoccupations méditerranéennes, même si Macmillan voulut y voir seulement une riposte du Général à l'action anglo-américaine au Proche-Orient³⁶. Pour la diplomatie française, les crises de l'été 1958 au Proche-Orient étaient un nouveau symptôme du « problème » généré par l'articulation entre le nationalisme arabe et les antagonismes de la guerre froide. C'est pourquoi il était considéré qu'un *modus vivendi* Est-Ouest au Moyen-Orient, qui priverait les États arabes de la possibilité de jouer les antagonismes entre superpuissances, profiterait à la France aussi bien au Moyen-Orient qu'au Maghreb³⁷. Au fond, le plus grand avantage de la proposition soviétique était d'inclure la France parmi les participants. La crainte était réelle à Paris que toute forme d'entente éventuelle entre les États-Unis et l'URSS exclût la France, alors que la Grande-Bretagne avait des chances d'y être associée grâce à la *special relationship*³⁸. Autrement dit, la France n'avait pas confiance dans la volonté de ses alliés de se montrer solidaires envers elle sur une question qui pourrait avoir des conséquences négatives pour ses ambitions au Maghreb. La question était loin de se poser sur un plan purement théorique depuis le resserrement des relations entre Habib Bourguiba et Washington

34 MAE, Amérique 1952-1963, États-Unis 432, Télégramme, Cabinet du Ministre à Londres 7492/7500 et à Washington 8011/19, Texte de la note française remise au Département d'État et au Foreign Office, Très secret, 17 juillet 1958.

35 PRO, FO 371/133793, 354, Paris to FO, Confidential, 18 July 1958.

36 MAE, Secrétariat Général, Entretiens et Messages, 1956-1966, vol. 5, Lettre de M. Macmillan au Général de Gaulle, 5 août 1958. Sans doute non seulement à cause de la teneur de la réponse, mais aussi par la procédure suivie – de Gaulle évita la concertation préalable avec les Anglo-américains et les informa de sa réponse après coup.

37 MAE, Levant 1953-1959, Généralités 540, Service du Levant, Note, 22 juillet 1958.

38 *Ibid.*

et les livraisons d'armes anglo-américaines à la Tunisie en novembre 1957. La France avait eu, en effet, la preuve tangible qu'elle ne pouvait pas compter sur la solidarité de son allié le plus fort pour mener une politique française en Afrique du Nord, tant que cette politique obéirait aux impératifs de la guerre d'Algérie³⁹.

Le mémorandum du 17 septembre apparaît alors en dernier dans cette activité diplomatique liée d'une manière ou d'une autre à la crise de l'été 1958 au Proche-Orient. Indiscutablement, le mémorandum est un document fondateur pour la politique étrangère de la Cinquième République, d'autant plus que les principes généraux qu'il énonce jouèrent dans la décision du retrait de la France des instances militaires de l'OTAN en 1966⁴⁰. Néanmoins, dans ce cas aussi, les contraintes posées par la guerre d'Algérie et la vocation de la France de maintenir une position spéciale au Maghreb et en Afrique apparaissent clairement en arrière-plan. Le témoignage de Couve de Murville confirme, en outre, que le souci principal du Général dans l'immédiat était le problème algérien: « ... quand il m'a proposé d'être son ministre des Affaires étrangères nous avons surtout parlé de l'Algérie. C'était le problème qui nous prenait à la gorge. Alors nous avons parlé du reste aussi. Nous avons dit quelques mots de l'Alliance atlantique et des problèmes des Affaires européennes, mais il n'y avait pas une espèce de plan d'ensemble »⁴¹.

Le 24 septembre 1958⁴², le mémorandum dit – car daté – du 17 septembre fut envoyé à Londres et à Washington. Ce document tirait argument des crises du Moyen-Orient et du détroit de Formose de l'été 1958 pour appuyer la thèse que l'OTAN ne répondait plus aux réalités politiques et stratégiques qui s'étendaient au niveau mondial. À ce niveau-là, la France considérait avoir des responsabilités au même titre que la Grande-Bretagne et les États-Unis, raison pour laquelle le

39 Cf. Matthew Connelly, *A Diplomatic Revolution. Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*, Oxford UP, 2004; pour un aperçu plus général, cf. Samya El Mechat, *Les relations franco-tunisiennes 1954-1966. Histoire d'une souveraineté arrachée*, l'Harmattan, 2005 ; cf. aussi Wall, *op. cit.*, pour les conditions de la chute de la Quatrième République après le bombardement de Sakiet Sidi Youssef.

40 Maurice Vaisse, « Indépendance et solidarité 1958-1963 » in Maurice Vaisse, Pierre Mélandri, Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN 1949-1996*, Actes du colloque du CEHD tenu à l'École militaire (Paris), 8-10 février 1996, Bruxelles, Complexe, p. 219. Cf. aussi, plus généralement, Maurice Vaisse, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, 1998, pp. 54-55. Maurice Vaisse, « Aux origines du mémorandum de septembre 1958 », *Relations internationales*, no 58, été, 1989, pp. 253-268.

41 « Les relations franco-américaines au temps du Général de Gaulle », Entretien du 18 juin 1976 avec Maurice Couve de Murville, *Espoir*, 26, mars 1979.

42 Éric Roussel, *De Gaulle. II. 1946-1970*, Perrin / Tempus, 2006, p. 174.

mémorandum prônait la nécessité d'une organisation tripartite informelle pour traiter des questions politiques et stratégiques mondiales. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement français suggéra que des consultations tripartites fussent entamées au plus tôt⁴³. De Gaulle avait déjà explicité sa pensée aussi bien à Harold Macmillan, lors des entretiens franco-britanniques des 29-30 juin, qu'à John Foster Dulles, lors des entretiens tenus à Paris le 5 juillet 1958. Il avait notamment préconisé l'élargissement de la zone couverte par l'OTAN à l'Afrique du Nord – rappelons à cet égard que l'Algérie, en tant que département français, était couverte par l'art. 5 du traité de l'Alliance atlantique* – et au Sahara, à défaut de couvrir aussi le Moyen-Orient. De Gaulle souhaitait aussi une entente à trois, au plus haut niveau, pour la direction de la défense occidentale⁴⁴.

Placée dans le contexte de septembre 1958, la demande paraît surprenante à plusieurs égards – même si elle annonce les futures tactiques de choc de De Gaulle... Certes de Gaulle était un homme de taille, il n'en demeure pas moins que la demande fut formulée au nom d'un gouvernement de compromis, dont la tâche pressante était de sortir le pays de la crise⁴⁵, à la veille du référendum portant sur la révision constitutionnelle. De surcroît, la France n'avait pas les moyens dans l'immédiat d'offrir une contribution à la hauteur de son ambition – une ambition aussi vieille que l'OTAN et dès le début justifiée par l'interdépendance des théâtres mondiaux⁴⁶. Paris ne se faisait aucune illusion quant aux chances d'une telle demande d'être acceptée, depuis déjà la veille des entretiens Dulles-de Gaulle du 5 juillet. Des positions de repli étaient en revanche prêtes et ce sont en réalité celles-ci qui apparaissent comme les véritables objectifs de la demande – y compris du mémorandum. Premier objectif, la pratique d'une collaboration informelle entre gouvernements, prolongée aussi aux niveaux diplomatique et militaire; deuxième objectif, l'activation en temps de paix de l'accord secret du 16 décembre 1952 à défaut d'une extension de

43 MAE, Secrétariat Général, Entretiens et Messages, 1956-1966, vol. 5, Mémorandum du 17 septembre 1958.

* Selon l'article 5, une attaque armée contre un des pays-membres de l'OTAN survenant en Europe ou en Amérique du Nord était considérée comme une attaque contre tous.

44 MAE, Secrétariat Général, Entretiens et Messages, 1956-1966, vol. 5, Entretiens franco-britanniques des 29 et 30 juin à la Présidence du Conseil, CR de la troisième séance le 30 juin à midi; CR des entretiens franco-américains à Matignon, le 5 juillet 1958, de 10h30 à 13h.

45 Cf. note 18.

46 MAE, Service des Pactes 1947-1970, 77, Présidence du Conseil, SGPDN, Comité de défense nationale, Secrétariat, 25 août 1951, Très secret, exemplaire 26/30, Objet : Les problèmes de commandement en Méditerranée en liaison avec l'adhésion de la Grèce et de la Turquie au Pacte Atlantique. Annexe 1: Note 1402 DN/AG du 13 août 1951 sur les vicissitudes de l'organisation du Commandement interallié.

l'aire géographique de l'OTAN⁴⁷. Ce dernier accord prévoyait le transfert en temps de guerre de la responsabilité de la défense de l'Algérie – en tant que département français – au SACEUR, le commandement de la zone étant assuré par un général français placé sous l'autorité de SACEUR⁴⁸. Il s'agissait, au fond, de se garantir un soutien allié à la mesure de l'ambition de la France de maintenir sa position spéciale au Maghreb⁴⁹ et, au delà, sa présence en Afrique. Autrement dit, la politique occidentale au Maghreb devrait être une politique française⁵⁰.

Peu de doutes subsistent sur le fait que le besoin urgent de trouver une solution qui préserverait la primauté de la France au Maghreb était à la fois la cause et l'objectif dans l'immédiat de l'envoi du mémorandum. Plus particulièrement, le document fut envoyé à Londres et à Washington peu après la formation du Gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA) et l'échec des efforts de De Gaulle pour entamer des discussions avec le FLN sur un cessez-le-feu en vue du référendum du 28 septembre⁵¹. Or la formation du GPRA était de nature à renforcer la dimension internationale du FLN et de la guerre d'indépendance menée par les Algériens. Se garantir la solidarité de ses alliés fut un des premiers soucis du gouvernement français, qui fit savoir que la reconnaissance du GPRA serait considérée par la France comme une ingérence dans les affaires intérieures du pays⁵².

Le mémorandum exprimait sans aucun doute les préoccupations réelles de De Gaulle sur la place de la France dans l'Alliance atlantique. Mais les documents et les témoignages disponibles à l'historien établissent aussi avec certitude que, à court terme, son envoi faisait partie des efforts du général de Gaulle de régler le problème algérien. Il est évident que cette initiative combina des idées présentes dans la politique étrangère – ou dans les ambitions – de la Quatrième République à

47 MAE, Cabinet du Ministre, Maurice Couve de Murville 1958-1968, 10, Direction Politique / Service des Pactes, Note A/s Réorganisation de l'Alliance. Rôle de la France, 3 juillet 1958.

48 MAE, Cabinet du Ministre, Maurice Couve de Murville 1958-1968, 10, Extrait d'une Note no 298 en date du 27 février 1953 de la Présidence du Conseil (Secrétariat Général Permanent de la Défense Nationale).

49 À ne pas confondre avec la solution de l'Algérie française. Sur la pensée de De Gaulle à propos du problème algérien cf., à titre indicatif, Charles-Robert Ageron, *De l'Algérie « française » à l'Algérie algérienne*, Éditions Bouchène, 2005, pp. 537-548.

50 Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe : de Gaulle, les États-Unis et l'Alliance Atlantique 1958-1969*, Paris, Plon, Fondation Charles de Gaulle, 1996, p. 38-39 (selon Alphand); Edward Kolodziej, *French International Policy Under de Gaulle and Pompidou: The Politics of Grandeur*, Ithaca London, Cornell University Press, 1974, p. 73 (selon ce que de Gaulle aurait dit à Dulles).

51 Alistair Horne, *Histoire de la guerre d'Algérie*, Paris, Albin Michel, 1980, p. 333.

52 Wall, *op. cit.*, p. 169.

la vision et aux futures pratiques diplomatiques propres au Général sous la Cinquième République. De la crise libanaise au mémorandum, les initiatives et les préoccupations de la diplomatie française à l'été 1958 apparaissent à l'image du gouvernement de Gaulle: elles s'appuient sur des principes déjà énoncés par la Quatrième République, mais elles annoncent également les grandes lignes et les pratiques de la Cinquième. À court terme, elles obéissent à la nécessité de sortir le pays de la crise tout en conservant son rang – ou du moins un certain rang – à la France.

La gestion de la crise libanaise révéla que le Quai d'Orsay et les diplomates reprirent véritablement et définitivement la conduite de la diplomatie au Proche-Orient, dont ils avaient été dessaisis en 1956 par les tenants de l'Algérie française. L'empreinte de De Gaulle est évidente, certes, mais n'est-ce pas là aussi le signe d'une unité retrouvée dans l'exercice de la politique étrangère entre les Affaires étrangères et le chef de l'exécutif⁵³? Si, à l'été 1958, la politique étrangère du pays composa en permanence avec la préoccupation algérienne, c'était notamment pour trouver une solution française au Maghreb qui serait aussi une solution imposée aux tenants de l'Algérie française – à l'opposé des solutions des ultras qui étaient imposées aux gouvernements de la Quatrième à partir de 1955.

Enfin, la question des relations entre Français, Américains et Britanniques fut centrale dans les évolutions diplomatiques en Méditerranée à l'été 1958. Était-ce vraiment profitable à la France d'être seule face aux Anglo-américains? En ce qui concerne le Proche-Orient, en tout cas, la réponse était nuancée. Au début des années cinquante, l'association de la France aux initiatives politiques de ses alliés était vue comme un des piliers de sa présence en tant que puissance, faute de positions spéciales en Syrie et au Liban. Cependant, Mendès France initia une politique plus autonome en 1954. Surtout, en 1958, il transparut que la véritable influence que la France maintenait au Moyen-Orient après la rupture de Suez émanait notamment de ses positions culturelles. En fait, la

53 Une unité perdue après la chute du gouvernement Mendès France, cf. note no 10. A lire aussi en parallèle David Valence, « "Une prise en main rigoureuse de l'appareil d'État ?" Le pouvoir gaulliste face aux hauts fonctionnaires (1958-1962) », *Histoire @ Politique. Politique, culture, société*, 12, septembre-décembre 2010, www.histoire-politique.fr, en ce qui concerne le Quai d'Orsay.

diplomatie française avait déjà conscience que les intérêts culturels et économiques de la France seraient désormais mieux servis par l'élargissement de sa coopération avec ses partenaires européens actifs au Moyen-Orient. Dans cette perspective, la demande formulée par le mémorandum allait plutôt à l'encontre des intérêts français au Moyen-Orient. Elle se révèle, en réalité, fidèle à l'esprit de l'entente coloniale franco-britannique en ce sens qu'elle cherchait à faire reconnaître la primauté de la France en Méditerranée occidentale – au Maghreb et, au delà, au Sahara et en Afrique noire – dans une perspective postcoloniale.

De la crise libanaise au mémorandum du 17 septembre, l'occasion nous est offerte de suivre, sous un angle moins connu, la difficile transition d'une France à une autre, au moment où, sous la pression de la décolonisation au Maghreb, deux Républiques « convergent » autour de la quête d'un certain rang pour la France, qui passait nécessairement par le maintien de son influence de l'autre côté de la Méditerranée.