

De la Libération à Lancaster House : 65 ans de flirts et de fiascos

Georges-Henri Soutou

| Membre de l'Institut.

En 1945, malgré la Libération et la victoire, les rapports franco-britanniques n'étaient pas bons : sans parler des souvenirs complexes laissés par la guerre, les deux pays s'opposaient violemment en Syrie et au Liban, et les Britanniques avaient très mal pris le pacte franco-soviétique du 10 décembre 1944. Et tandis que les Anglais éprouvaient un sentiment excessif, mais compréhensible de supériorité : eux, ils avaient tenu.

À long terme, la guerre confirma et accusa encore les orientations géopolitiques et même culturelles divergentes des deux pays : pour la Grande-Bretagne, ce serait résolument le Grand large, indépendamment même du *Commonwealth*. Pour la France ce serait le Continent, ou tout au plus l'Eurafrrique. Sur ce point, Vichy et la France libre étaient en fait d'accord. Or, cette divergence va revenir constamment. Sa dernière résurgence, c'est maintenant, avec le *Brexit*.

Le traité de Dunkerque de 1947 et le pacte de Bruxelles de 1948 : un rapprochement historique au service de la sécurité de l'Europe

Malgré tout, dès l'été 1946 et le durcissement de la politique soviétique, Britanniques et Français entamèrent une phase de rapprochement dont la première étape fut marquée par le traité de Dunkerque du 4 mars 1947, alliance contre une résurgence éventuelle du danger allemand, mais surtout, en fait, contre l'URSS.

Le « coup de Prague » du 25 février 1948 accéléra cette évolution. De ce fait, les conversations franco-britanniques sur la sécurité de l'Europe occidentale s'accéléchèrent et aboutirent, le 17 mars 1948, au pacte de Bruxelles, conclu entre la Grande-Bretagne, la France et les trois pays du Benelux. Le pacte comportait une clause d'assistance militaire, prévue contre l'Allemagne (il n'était pas possible de ne pas la mentionner), mais aussi contre tout autre pays, donc y compris l'URSS, bien sûr la première visée !

Pour la première fois et aussi la dernière dans l'Histoire, on avait un traité qui, dès le temps de paix, prenait en compte la sécurité de l'Europe sous une codirection franco-britannique. Bien entendu, tout le monde savait que seuls les États-Unis pourraient apporter une garantie véritable, mais ils étaient encore en pleine bataille politico-juridique pour entériner la possibilité d'une alliance militaire dès le temps de paix (résolution Vandenberg de juin 1948) et l'isolationnisme n'était pas mort. Cela dit, on n'empêcha pas le pacte de Bruxelles de se doter à l'automne 1948 d'un état-major permanent, basé à Fontainebleau, qui en cas de conflit commanderait les forces des pays signataires. Il fut confié au maréchal Montgomery, Jean de Lattre assurant le commandement des forces terrestres. Et également, pour la première et dernière fois dans l'Histoire, il existait un commandement militaire européen indépendant.

Certes, la mise en place de l'Alliance atlantique, et surtout des commandements de l'Otan en 1951, mit fin à cette expérience : l'état-major de Fontainebleau devint l'état-major Centre-Europe de la nouvelle organisation, avec évidemment la participation des Américains, tandis que le « Groupe permanent » à Washington assurait une coordination stratégique anglo-américaine, avec cependant la participation de la France.

Néanmoins, le partenariat politico-stratégique franco-britannique gardait son importance : on le vit lors de la guerre de Corée, où à différentes reprises Londres et Paris s'entendirent pour conseiller la prudence à Washington. On le vit également en Afrique, où, pour la première fois, Anglais et Français se concertèrent en permanence face aux premiers mouvements en faveur de l'indépendance.

Les débuts de la construction européenne conduisent à une première divergence avec Londres

Mais le choix européen de la France (plan Schuman de mai 1950 et CECA) lança un processus de divergence. Le projet de CECA était à base franco-allemande et résolument continental ; il concernait d'abord la relation entre la France et l'Allemagne.

Cette tendance fut encore plus marquée avec la CED – ou « Armée européenne » intégrée – imaginée par Paris à partir de l'automne 1950, à la suite de la guerre de Corée, pour encadrer le réarmement de la RFA qu'exigeait Washington. Les Britanniques n'en feraient pas partie, ce qui achevait de priver de sens le pacte de Bruxelles. Mais Londres donnait de plus en plus la priorité à l'Otan et à sa « relation spéciale » avec les États-Unis. D'autant plus que la Grande-Bretagne avait acquis l'arme nucléaire en 1952, ce qui achevait de marginaliser Paris dans le trio franco-anglo-américain qui s'était mis en place lors de la création de l'Alliance atlantique.

Mais la CED échoua définitivement devant le Parlement français le 30 août 1954. L'une des raisons de cet échec fut que beaucoup de responsables politiques n'étaient pas disposés à accepter une armée européenne si la Grande-Bretagne n'en faisait pas partie, à la fois à cause des souvenirs de deux guerres mondiales menées ensemble et parce que l'on n'acceptait pas que la France eût un statut militaire et donc international différent de celui de l'Angleterre. La Grande-Bretagne était en effet à l'époque dans tous les domaines l'étalon de mesure des Français, et son évidente propension à ambitionner le rôle de « grande sœur » était fort mal perçue.

Cela dit, Pierre Mendès France, parvenu à la présidence du Conseil à la suite du désastre de Diên Biên Phu, réussit à rétablir la situation, avec l'aide d'un gouvernement britannique habile et actif. En particulier, il s'entendit avec Londres afin que la Grande-Bretagne s'associe à la défense de l'Europe (l'absence britannique était, on l'a vu, un grand reproche fait à la CED).

À la conférence de Londres (28 septembre - 3 octobre 1954) puis à celle de Paris (20 - 23 octobre) on mit au point les Accords de Paris, qui allaient constituer la base du système occidental jusqu'à la fin de la guerre froide. L'Allemagne retrouvait sa pleine souveraineté ; elle était réarmée, mais dans le cadre de l'Otan (solution qui finalement divisait le moins les Français, car elle ne remettait pas en cause l'armée française) ; elle renonçait à l'arme nucléaire ; elle accédait, ainsi que l'Italie, au pacte de Bruxelles de 1948, devenu Union de l'Europe occidentale, tandis que la Grande-Bretagne s'engageait à maintenir des troupes sur le Continent.

Notons ici qu'avec son article 5, repris du pacte de Bruxelles de 1948 et qui était beaucoup plus ferme que l'article 4 du pacte atlantique, pour lequel le *casus foederis* est beaucoup plus vague, l'UEO, avec son organisation et son assemblée parlementaire, était un instrument juridique qui aurait permis la mise sur pied d'une défense européenne incluant la Grande-Bretagne. C'était ce qu'espérait Mendès France, ce fut à quoi Paris pensa parfois, y compris avec Jacques Chirac en 1996. Mais cette voie, qui aurait permis de promouvoir une coopération de défense franco-britannique dans un cadre européen, est toujours restée barrée, et par Bonn, et par Londres, qui ne voulaient pas porter ombrage à l'Otan.

Un dernier feu : Suez, 1956

La nationalisation du canal de Suez par le colonel Nasser en juillet 1956 provoqua pour la dernière fois une réaction militaire majeure des deux pays, contre l'avis des États-Unis. Le 5 novembre des parachutistes britanniques et français étaient largués sur Port-Saïd, précédant un débarquement. Tout était prêt pour s'emparer de tout le canal jusqu'à Suez en 48 heures. Mais dans la nuit du 5 au 6, Moscou lança un communiqué menaçant, et surtout Washington, furieux, intervint par une attaque contre la Livre. Le 6, Londres renonça ; les Français, bien contre leur

gré, durent céder. Dans la nuit du 6 au 7 juillet, l'ONU imposa un cessez-le-feu, les contingents de l'ONU remplacèrent les troupes franco-britanniques en décembre.

Cette crise eut de très grandes conséquences : elle manifesta que la France et la Grande-Bretagne n'avaient plus les moyens d'une politique impériale ; la reculade franco-britannique et la victoire politique de Nasser compromirent définitivement la situation en Algérie ; un ressentiment considérable contre les États-Unis et accessoirement le Royaume-Uni, et au sein de l'armée contre le pouvoir civil, prépara en profondeur le 13 mai 1958 la nouvelle orientation internationale de la V^e République ; en attendant, Paris relançait l'option européenne (traité de Rome de 1957) tandis que, dès la même année, Londres se rapprochait à nouveau et encore plus de Washington : les brèves retrouvailles franco-britanniques (le président du conseil, Guy Mollet, avait même évoqué une fusion des deux pays !) se terminaient par un autre divorce.

1958-1969 : la rupture gaulliste

Le général de Gaulle avait d'abord pensé réorganiser le monde occidental à partir d'un directoire américano-anglo-français. Mais ni Londres ni Washington ne le suivirent. Du coup le Général lança son projet d'« Europe européenne », à base franco-allemande, mais qui évidemment réserverait le rôle dirigeant à la France. Cela conduisit au projet d'Union politique à Six (plan Fouchet) en 1961-1962, puis, après l'échec de celui-ci, au traité de l'Élysée de janvier 1963.

Il est clair que dans cette conception le Royaume-Uni n'avait pas sa place, car sinon c'eût été Londres qui eût conduit l'attelage européen, pas Paris. Mais avec la mise en place réussie du Marché commun le 1^{er} janvier 1959, à laquelle d'abord elle n'avait pas cru, la Grande-Bretagne se trouva rapidement marginalisée sur les plans politique et économique.

D'où une réorientation complète à partir de 1961 : Macmillan décida de poser la candidature de Londres à la CEE. Mais, pour les raisons que nous avons vues, de Gaulle bloqua cette candidature par sa fameuse conférence de presse du 14 janvier 1963. La réaction de l'Angleterre fut implacable, et à partir de là elle bloqua de l'extérieur, en faisant pression sur les Cinq, toutes les initiatives européennes de Paris.

Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et Londres : un mariage de raison

Georges Pompidou décida sur ce point de rompre avec la politique du Général, et il se mit d'accord avec le Premier ministre Edward Heath, lui-même

très européen, en vue de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE. Celle-ci intervint en 1973.

On a parfois dit que Georges Pompidou avait souhaité, par là, rééquilibrer la RFA. C'est trop simple. Il était d'abord conscient du fait que tant que les Britanniques resteraient à l'extérieur de la Communauté, ils bloqueraient de l'extérieur toutes les initiatives françaises. Ensuite, il envisageait une sorte de répartition des rôles : pour les questions économiques et monétaires, ce serait le couple franco-allemand qui continuerait à donner le « la ». Mais pour les questions de grande politique mondiale, de stratégie et de programmes d'armements, la nouvelle entente franco-britannique serait un lieu essentiel, entente facilitée par le fait que les relations entre Paris et les États-Unis (et l'Otan) se détendirent progressivement. Et de fait, cette période vit la naissance d'une série non négligeable de coopérations bilatérales franco-britanniques en matière d'armements ainsi que dans le tiers-monde.

Valéry Giscard d'Estaing continua dans la même direction, tout en donnant plus de poids à la relation franco-allemande que son prédécesseur, et envisageant avec le chancelier Helmut Schmidt, lors de la crise afghane à partir de 1979, un véritable couple stratégique franco-allemand dans la guerre froide, avec un rôle spécifique entre Moscou et Washington, tandis que la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher (parvenue au pouvoir en 1979) se rapprochait nettement des États-Unis, au rebours de ses prédécesseurs travaillistes.

Toutefois, cela n'empêchait pas les Britanniques d'étendre considérablement leur influence à Bruxelles, où ils prenaient fort habilement la direction de certains secteurs économiques et commerciaux, en faisant reculer l'influence française. C'est ainsi que la CEE, au départ relativement protectionniste, devint de plus en plus libérale et commença à faire entrer l'Europe dans la mondialisation, selon les conceptions libre-échangistes traditionnelles des Britanniques.

Les années 1980 et 1990 : un éloignement progressif

Cette sorte d'équilibre dans la relation franco-britannique se poursuivait pendant une vingtaine d'années. Mais en profondeur des glissements se produisaient. Tout d'abord le Royaume-Uni, retrouvant une politique libérale et néoconservatrice pendant toute cette période, évolua, sur le plan sociétal et politique, dans une direction de plus en plus différente de celle d'une France de plus en plus étatisée à partir des chocs pétroliers des années 1970, et socialiste à partir de 1981. Les deux sociétés ne partageaient plus le même langage ni les mêmes valeurs.

Ensuite, l'impulsion libérale de Londres au sein de la CEE joua un grand rôle dans la mise en place du marché unique européen en 1986, qui au fond paraissait donner droit à ses conceptions. Mais, par une ruse de l'Histoire, ce qui aurait dû être la consécration du marché libéral, devint la source d'un torrent réglementaire de la part de Bruxelles, pour encadrer le marché unique. Tandis que la Cour

de justice des Communautés à Luxembourg acquérait une importance fondamentale, qui n'avait pas été prévue au départ. Les historiens démontreront probablement un jour que les Allemands et les Français, sous l'impulsion du président de la Commission de l'époque, Jacques Delors, s'entendirent pour renforcer ainsi, de façon inattendue, les pouvoirs de Bruxelles.

Mais on posait là les germes lointains du *Brexit* : cette régulation croissante de l'activité économique et encore plus, peut-être, l'importance prise par la Cour du Luxembourg ne pouvaient qu'être mal perçues par beaucoup de Britanniques, attachés à leur indépendance politique et juridique. Les profondes divisions du Parti conservateur qui conduisirent au désaveu de M^{me} Thatcher en 1990 sont le point de départ du processus qui conduisit au *Brexit* en 2016.

L'attitude très tiède de Londres lors de la réunification allemande contrasta avec celle de Paris, au départ également fort réticent mais qui, une fois l'inévitable devenu évident, s'entendit avec Bonn dès mars 1991 pour encadrer l'Allemagne réunifiée dans une Europe renforcée : ce fut le traité de Maastricht en 1992. Mais là, le divorce commença : la Grande-Bretagne n'adhéra pas à la monnaie unique, pas plus d'ailleurs qu'à l'Espace Schengen. Londres devenait de plus en plus marginale au regard des Français.

De Saint-Malo à Lancaster House

Conscient de cette marginalisation, Tony Blair décida en 1998 de reprendre l'initiative, en récupérant le sujet de l'Europe de la défense, à laquelle la Grande-Bretagne pouvait participer de façon beaucoup plus importante que pour l'Europe de Maastricht. Jacques Chirac partageant le même souci, les deux hommes s'entendirent lors du Sommet de Saint-Malo, en décembre 1998, en vue de la mise sur pied d'une « capacité européenne de défense autonome, soutenue par des forces militaires crédibles », objectif entériné par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 et prolongé par celui d'Helsinki en décembre, avec la création d'un comité politique, d'un comité militaire et d'un état-major de l'Union européenne.

Mais ces incontestables progrès furent compromis par la profonde division en Europe et au sein de l'Alliance atlantique provoquée par l'invasion anglo-américaine de l'Irak en 2003. Parallèlement, la préparation du projet de constitution européenne en 2005 ne rapprocha pas les points de vue entre le continent et Londres, qui s'opposait toujours aux avancées intégrationnistes, tout en faisant ajouter l'article 50, rendant possible le départ de l'Union, ce qui était sans précédent depuis 1950 et qui permit le référendum de 2016 et donc le *Brexit*.

Cependant, le retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan en 2009, qui apaisait les craintes britanniques d'une rupture entre la défense européenne et la défense atlantique, la reprise par David Cameron sur ce point de

la politique de Tony Blair, fondamentalement pour les mêmes raisons, et la volonté de Nicolas Sarkozy, pas « européen » au sens idéologique du terme, mais désireux de régler pragmatiquement un certain nombre de problèmes de plus en plus pressants (dont le coût des matériels militaires de nouvelle génération) aboutirent en novembre 2010 aux Accords de Lancaster House, prévoyant la mutualisation de matériels et d'équipement, la mise en place d'une force expéditionnaire conjointe et une collaboration dans le domaine nucléaire, avec un souci partagé de maintenir l'existence de forces nucléaires en Europe ainsi que des capacités d'opérations extérieures, souci guère partagé par les autres partenaires.

Le Sommet de cette nouvelle entente se manifesta lors de l'opération *Unified Protector* en Libye en 2011, qui fut essentiellement une opération franco-britannique avec un très fort soutien américain. Mais les résultats à long terme mitigés de cette opération ainsi qu'une réaction négative de l'opinion publique britannique diminuèrent l'effet de stimulant de la coopération bilatérale franco-britannique qu'on aurait pu en attendre. Depuis les accords de Lancaster House en 2010, on avait cru à l'émergence d'un couple stratégique franco-britannique remplaçant le couple franco-allemand défaillant. Mais il est clair que le *Brexit* et ses conséquences encore imprévisibles dans le détail, mais dont on se rend de plus en plus compte qu'elles seront considérables, remettent en cause cette orientation. L'avenir seul dira si les Accords de Lancaster House survivront au *Brexit*, dont on ne connaît pas en encore aujourd'hui les conditions et les conséquences exactes.

Pourquoi ces échecs répétés ?

Malgré de nombreux succès connus (programmes d'armement) et moins connus (coopérations de toute nature pour les Opex, probablement un minimum d'informations sur les mouvements des SNLE) et d'opérations avec participation des deux pays, des Balkans au Moyen-Orient et à la Libye, malgré l'apparente évidence d'une nécessaire coopération renforcée des deux pays européens à la fois membres du conseil de sécurité de l'ONU et détenteurs de l'arme nucléaire, le soufflé est retombé à plusieurs reprises.

D'une part, j'y vois la conséquence, outre les évidentes rivalités historiques entre les deux pays, de deux cultures politiques très différentes. Culture constitutionnelle d'abord, radicalement parlementaire outre-Manche, très différente de celle de la France, même avant la V^e République, où on accorde une plus grande marge de manœuvre à l'Exécutif en politique extérieure (on en a vu les conséquences en 1956 et en 2011). Et conceptions très différentes de l'Europe en construction, qui ont très tôt enclenché en profondeur le processus conduisant au *Brexit*.

D'autre part, j'y vois l'effet pervers de la conviction française, selon laquelle l'Europe continentale et le couple franco-allemand seraient de meilleurs multiplicateurs de la puissance française, car plus faciles à influencer que Londres. Qui,

pour sa part, commet une erreur symétrique en tablant trop sur la « Relation spéciale » avec Washington.

Pour que les si nécessaires Accords de Lancaster prospèrent dans le nouveau contexte international et malgré le *Brexit*, il faut reprendre conscience de tout ce qui pousse les deux pays à coopérer en matière de défense, et comprendre que leur collaboration n'est pas nécessairement contradictoire de leurs autres cercles de sécurité, l'Alliance atlantique et l'Union européenne. ♦

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Yann Lamézac : *Le Traité franco-britannique de Dunkerque. Un traité oublié* ; Paris, PUPS, 2007.
- Claire Sanderson : *L'Impossible alliance ? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe (1945-1958)* ; Paris, Publications de La Sorbonne, 2003.
- Pauline Schnapper : *La Grande-Bretagne et la sécurité européenne 1989-2000* ; Paris, L'Harmattan, 2001.
- David Reynolds : *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the 20th Century* ; Londres, Longman, 1991.
- Percy Cradock : *In Pursuit of British Interests. Reflections on Foreign Policy under Margaret Thatcher and John Major* ; Londres, John Murray, 1997.
- Thierry de Montbrial et Georges-Henri Soutou (dir.) : *La Défense de l'Europe entre Alliance atlantique et Europe de la défense* ; Hermann, 2015.