

1966 : LA FRANCE QUITTE LES ORGANISMES MILITAIRES DE L'OTAN

CLAUDE CARTIGNY *

Le 21 février 1966, lors d'une conférence de presse, le général de Gaulle crée la surprise et annonçant l'incompatibilité entre « la volonté qu'a la France de disposer d'elle-même [...] et une organisation de défense où elle se trouve subordonnée ». Le président français reste toutefois vague sur les échéances. Mais les choses se précipitent. Quelques jours plus tard, le 7 mars, le ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville remet à l'ambassadeur des États-Unis Charles Bohlen une lettre manuscrite destinée au président Johnson. Le Général lui écrit que tout en restant membre de l'Alliance atlantique – qu'il avait approuvée en 1949 – la France « se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation habituelle qui est faite de son ciel, de cesser sa participation aux commandements militaires intégrés et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'Alliance »¹. Affolé, Bohlen s'adresse alors à Michel Debré : « Que dois-je comprendre ? Sommes-nous toujours dans le même camp ou sommes-nous devenus des adversaires ? »²

Le 10 mars, un mémorandum est transmis aux 14 alliés de l'OTAN. La décision française implique le départ des deux commandements intégrés installés à Fontainebleau et à Rocquencourt. Un autre aide-mémoire du 29 mars informe les alliés que le retrait des états-majors et des bases devra être achevé au 1^{er} avril 1967. Cela impliquait pour les Américains et les Canadiens l'évacuation de 30 bases militaires, de 27 000 soldats et de 37 000 employés civils. Le 1^{er} octobre 1966, la France retira son représentant du Comité militaire et du Comité des plans de défense. Pour répondre

* PROFESSEUR D'HISTOIRE-GÉOGRAPHIE

¹ *La grandeur*, Maurice Vaïsse, Paris 1998, p. 385.

² *Mémoires*, Michel Debré.

aux inquiétudes allemandes – car de Gaulle ne voulait pas compromettre les chances de la réconciliation franco-allemande –, un échange de lettres entre Couve de Murville et Willy Brandt scella le 21 décembre 1966 un accord bilatéral sur le stationnement des Forces françaises en Allemagne, à l'époque 60 000 hommes. Un peu plus tard, le 22 août 1967, l'accord Ailleret-Lemnitzer stipula qu'en cas de guerre les forces françaises en Allemagne pourraient être rattachées au contrôle opérationnel du commandement allié Centre Europe si la France en décidait ainsi et tout en restant sous l'autorité supérieure du président de la République, chef des armées³. Contrairement à ce qu'on a souvent dit par simplification, la France restait membre de l'OTAN et de ses organismes autres que la structure militaire intégrée. La participation française au Conseil atlantique, organisme politique, était maintenue, mais il dut abandonner en octobre 1967 son palais de la Porte Dauphine pour aller s'installer à Bruxelles⁴. Tous les ponts ne sont cependant pas coupés. La France reste dans le réseau d'alerte aérien NADGE – *Nato Air Defense Ground Environment* – de manière à pouvoir continuer à bénéficier de ses informations, elle laisse ouvert l'oléoduc militaire Donges-Metz reliant l'Atlantique à l'Allemagne, et elle institue pour les avions de l'OTAN survolant la France un système d'autorisation annuelle, après que de Gaulle eut d'abord pensé à des autorisations individuelles au coup par coup⁵.

La décision de De Gaulle provoqua de vives réactions d'hostilité à l'étranger. Elle fut ressentie comme brisant les efforts de « réforme » de l'Alliance en vue de parvenir à une nouvelle « communauté » atlantique. Les Américains se sentirent trahis, à un moment où ils devaient retirer certaines de leurs forces d'Allemagne pour les envoyer au Vietnam. Anglais et Hollandais ne cachèrent pas non plus leur colère. Selon Maurice Couve de Murville, les Allemands furent littéralement « épouvantés ». Tous virent dans cette décision française l'amorce d'une politique de neutralité. La satisfaction affichée à Moscou allait dans ce sens. Personne ne comprenait la vision gaullienne de dépassement dynamique des blocs. Pour la première fois, on se mit aux États-Unis à boycotter les vins français...

Le 7 mars même, le président Johnson avait fait remettre à l'ambassadeur de France Charles Lucet une réponse d'attente, indiquant qu'il allait d'abord consulter « tous les peuples de l'Alliance

³ *De Gaulle*, Paul-Marie de La Gorce, Paris, 1999.

⁴ *De Gaulle et l'OTAN*, Institut Charles de Gaulle.

⁵ Notes des 15 et 20 septembre 1967, citées par M. Vaïsse.

de l'Atlantique Nord ». Finalement, on publia le 18 mars une courte déclaration commune des 14 réaffirmant la croyance en une stratégie commune et en l'intégration militaire. L'administration Johnson était assez partagée. Le secrétaire d'État Dean Rusk était partisan d'une ligne plus dure face à la France, et il aurait demandé au général de Gaulle si l'exigence de retirer les soldats américains de France concernait aussi ceux qui gisaient dans les cimetières militaires des deux guerres mondiales. Johnson avait une approche plus fataliste : « Il nous a demandé de plier bagage, c'est ce que nous allons faire »⁶.

Les réactions en France même furent aussi majoritairement négatives, notamment dans la presse et les partis traditionnels. *L'Aurore* parla de « gâchis », *Le Figaro* de retour « aux vieilles formules du passé », *Le Monde* et *L'Express* critiquèrent un « contresens » politique et « un coup porté à l'Europe ». A l'inverse, les communistes manifestèrent un soutien discret. Ils ne pouvaient qu'approuver une mesure qui confirmait le bien-fondé de leur hostilité à l'OTAN. Ils n'étaient cependant pas habitués à soutenir une décision du général de Gaulle. « Nous n'éprouvons aucune gêne à approuver ces premiers pas, si timides soient-ils », écrivit alors René Andrieu dans *L'Humanité*. Lors du débat de politique générale de la mi-avril 66, le groupe socialiste et le groupe du Rassemblement démocratique – dont François Mitterrand – déposèrent une motion de censure contre le retrait de la France de l'OTAN, à laquelle les communistes refusèrent de s'associer, François Billoux ayant fait ressortir les « aspects positifs » de la politique extérieure gaulliste.

Chronique d'une crise annoncée

La décision de mars 1966 ne constituait pourtant pas un coup de tonnerre dans un ciel serein. Dès son retour au pouvoir en 1958, le général de Gaulle n'avait pas caché que la France devait retrouver son indépendance, et il avait commencé à dégager la France de l'intégration réalisée par l'OTAN en procédant par étapes, avec le souci de ménager les relations avec les alliés. La liquidation du problème algérien était toutefois à ses yeux un préalable pour que le processus puisse être mené à son terme et que puisse s'ouvrir une page radicalement nouvelle dans la politique extérieure et militaire française.

Le 3 novembre 1959, le général de Gaulle avait défini dans un discours à l'École militaire la doctrine dont allait désormais s'inspirer

⁶ *Un point de vue américain*, Lawrence Kaplan.

la politique militaire française : « Il faut que la défense de la France soit française. Un pays comme la France, s'il lui arrive de faire la guerre, il faut que ce soit sa guerre. S'il en était autrement, notre pays serait en contradiction avec tout ce qu'il est depuis ses origines, avec son rôle, avec l'estime qu'il a de lui-même, avec son âme [...] Naturellement la défense française serait, le cas échéant, conjugée avec celle d'autres pays [...] La conséquence, c'est qu'il faut, évidemment, que nous sachions nous pourvoir, au cours des prochaines années, d'une force capable d'agir pour notre propre compte, de ce qu'on est convenu d'appeler "une force de frappe" susceptible de se déployer à tout moment et n'importe où. Il va de soi qu'à la base de cette force sera un armement atomique qui doit nous appartenir. Et puisqu'on peut détruire la France à partir de n'importe quel point du monde, il faut que notre force soit faite pour agir où que ce soit sur la terre » ⁷.

Pour l'essentiel, tout était dit. L'indépendance du pays supposait un système de défense indépendant. Il devait reposer sur une capacité de frappe immédiate et permanente. Elle ne serait assurée que par le feu nucléaire. Et la France, qui pouvait « techniquement » être attaquée de partout, devait pouvoir riposter partout au moyen d'une arme atomique capable de frapper « où que ce soit sur terre », c'est-à-dire qui soit effectivement tous azimuts, selon l'expression du général Ailleret, chef d'état-major général des armées. Dans le même temps, la France devait éviter de se laisser entraîner dans une guerre qui ne soit pas la sienne et donc se dégager du système des blocs.

En septembre 1958, de Gaulle avait proposé au président Eisenhower et au Premier ministre britannique un mémorandum dans lequel il proposait de « créer une organisation tripartite afin de prendre des décisions conjointes sur les problèmes qui intéressent le globe ». Les événements de l'été 58, écrivait de Gaulle, et notamment la crise provoquée par le renversement de la monarchie irakienne, montraient que des crises régionales et limitées, survenant même hors d'Europe, pouvaient provoquer un conflit généralisé. La France, alliée des États-Unis, pourrait ainsi se trouver impliquée dans une guerre sans qu'elle ait été consultée, et alors même qu'elle eût peut-être désapprouvé la position américaine.

De Gaulle n'avait lui-même aucune illusion sur l'accueil qui serait réservé par les Anglo-Saxons à sa proposition de « tripartisme ». Il savait très bien que les États-Unis n'avaient aucune intention de

⁷ P.-M. de La Gorce, *op. cit.*, p. 1073.

partager leur monopole de pouvoir à la tête de l'OTAN. Au général Gelée, chargé de remettre le document à Eisenhower, de Gaulle confia : « D'ailleurs, ils ne l'accepteront pas »⁸. De Gaulle fut encore plus explicite avec son ministre de l'Information Alain Peyrefitte en janvier 1963 : « Ce mémorandum n'était qu'un moyen de pression diplomatique. Je cherchais alors un moyen de sortir de l'OTAN et de reprendre ma liberté que la IVe République avait aliénée. Alors j'ai demandé la lune. »⁹

Eisenhower répondit le 20 octobre 58 par une lettre faisant l'apologie de tous les pactes militaires dirigés par les États-Unis et en recommandant « d'éviter ce qui pourrait faire obstacle à la confiance grandissante [...] entre les membres de l'OTAN ». De Gaulle ne vit aucun intérêt à cette réponse. Pour lui, il était parfaitement clair que les Américains entendaient préserver le caractère intégré de l'organisation atlantique qui leur permettait d'en conserver la direction et de garder leur totale liberté d'action politique et stratégique dans le monde entier.

Le 7 mars 1959, de Gaulle envoyait une seconde lettre à Eisenhower. Il lui recommandait la fermeté dans l'hypothèse d'une nouvelle crise de Berlin, que les déclarations de Khrouchtchev sur la possibilité d'une paix séparée avec la RDA semblaient laisser prévoir. En fait, les Américains n'avaient nul besoin d'être incités à la « fermeté ». Mais dans sa lettre, de Gaulle avait aussi écrit que les États-Unis devaient admettre « le besoin vital de coopérer partout dans le monde ». Cette volonté de « coopérer », Eisenhower n'était pas prêt à l'entendre, et il se contenta de répliquer en vantant les mérites de l'intégration atlantique, que de Gaulle condamna encore le 25 mars lors d'une conférence de presse¹⁰.

Après la crise provoquée par la destruction de l'avion espion U2 au-dessus du territoire soviétique, de Gaulle crut bon de reprendre son offensive épistolaire. Dans une troisième lettre à Eisenhower, il annonçait une phase de tension internationale qui conduirait peut-être les Américains à reconsidérer leurs positions sans avoir à bouger les siennes. Il réclamait pour la France « une voix égale aux décisions communes sur l'emploi des armes nucléaires ». Il s'agissait en fait de revendiquer un droit de veto sur l'emploi et les objectifs de l'arsenal nucléaire américain, et Eisenhower ne s'y trompa pas. Sa réponse fut pratiquement une fin de non-recevoir et, le 5 septembre

⁸ Lettre du général Gelée au *Monde*, citée par Maurice Vaïsse.

⁹ *C'était de Gaulle*, Alain Peyrefitte.

¹⁰ *Une politique étrangère*, M. Couve de Murville, Paris 1971.

1960, au cours d'une nouvelle conférence de presse, le président français déclara publiquement, comme si l'OTAN était déjà morte pour lui, que la France ne compterait plus que sur elle-même, « car notre seule défense, c'est notre défense nationale »¹¹.

Puis Kennedy devint président. Ayant acquis dans la crise de Berlin d'août 61 une réputation de fermeté, le général de Gaulle devait en profiter pour relancer ses projets de transformation du système atlantique. Les deux lettres envoyées à Kennedy en août 1961 et en janvier 1962 n'ajoutaient rien au dossier de la correspondance avec Eisenhower. Kennedy n'y répondit d'ailleurs pas. Cependant, fin 61, Kennedy envoya un message dans lequel il envisageait de céder à la France quelques armes nucléaires, notamment des missiles *Polaris*, et de constituer une « force multilatérale » à la condition qu'elle renonce à sa force nationale de dissuasion. De Gaulle en déduisit que Kennedy était prêt à payer un prix très élevé la maintien de la subordination française à l'OTAN. En effet, il aurait fallu une loi du Congrès – ce qui n'était pas acquis d'avance –, moyennant quoi la France aurait renoncé à son armement atomique national et serait restée tributaire des livraisons de matériels américains. C'était précisément ce dont de Gaulle ne voulait pas. On peut dire que dans les années 61-62, il ne cherchait déjà plus à réformer l'OTAN. Il avait choisi une autre conception de la défense. La Grande-Bretagne pour sa part accepta cette solution lors de la conférence de Nassau en décembre 1962.

150

Après l'assassinat du président Kennedy, les relations se tendirent encore avec l'administration Johnson. Déjà lors des entretiens des 31 mai-2 juin 61 avec Kennedy, le désaccord sur le Sud-Est asiatique avait été total. Kennedy voyait tous les problèmes à travers le prisme du conflit Est-Ouest, alors que de Gaulle considérait que chaque problème était spécifique et réclamait des solutions particulières. Avec la fuite en avant de Johnson dans l'intervention militaire, le désaccord franco-américain devint ouvert.

Il fut encore approfondi par l'évolution de la doctrine stratégique américaine, donc otanienne. Le 16 juin 1962, le secrétaire à la Défense de l'administration Kennedy, Robert Mac Namara – lui-même inspiré par le livre du général Maxwell Taylor *The Uncertain Trumpet* – avait prononcé à la base navale d'Ann Harbor un discours qui mettait en garde contre le danger d'une multiplication des centres de décision nucléaire. Il fit ressortir clairement que la stratégie occidentale supposait une responsabilité unique quant à

¹¹ *Mémoires d'espoir*, Ch. de Gaulle.

l'emploi du feu nucléaire. Pour lui, l'initiative nucléaire que pourrait prendre un allié des États-Unis perturberait grandement le jeu complexe des relations avec l'Union soviétique. Dans le même temps, il fallait essayer de sortir de l'état de paralysie dans lequel la parité nucléaire naissante risquait d'enfermer la stratégie américaine. L'évolution de la doctrine stratégique devait donc mettre l'accent sur l'augmentation de la capacité conventionnelle des alliés européens. Les armes nucléaires tactiques ne devaient être utilisées que dans un but d'équilibrage de la « supériorité » soviétique. Quant aux armes nucléaires stratégiques, elles constituaient le dernier échelon de l'« escalade », les États-Unis offrant en dernier recours leur « parapluie » nucléaire aux Européens. Cette conception heurtait de plein fouet les vues gaulliennes, le général de Gaulle étant par ailleurs persuadé que ce « parapluie » était largement mythique, les États-Unis n'étant pas prêts à risquer New York pour Hambourg. A l'ère nucléaire, le général de Gaulle ne croyait pas davantage à la proportionnalité des réponses qui caractérisait la « riposte graduée » : « A partir d'une certaine capacité nucléaire et pour ce qui concerne la défense directe de chacun, la proportion des moyens respectifs n'a plus de valeur absolue. En effet, puisque qu'un homme et un pays ne peuvent mourir qu'une fois, la dissuasion existe dès lors qu'on a de quoi blesser à mort son éventuel adversaire, qu'on y est résolu et que lui-même en est bien convaincu », déclara-t-il le 23 juillet 1964 ¹².

Les vues stratégiques américaines furent entérinées par les ministres de la Défense de l'OTAN fin décembre 1967 lors de leur réunion d'Athènes, et la « riposte graduée » devint la doctrine officielle de l'Alliance jusqu'en juillet 1990, date à laquelle elle fut abandonnée par le sommet atlantique de Londres. Elle remplaçait « les repréailles massives » prônées à l'époque d'Eisenhower par John Foster Dulles, devenues complètement invraisemblables depuis que l'URSS avait acquis une capacité de frappe missilière intercontinentale. La décision prise par les 14 ministres de la Défense fut convertie par le Comité militaire en directive MC-14/3, qui prévoyait une gamme de réponses adaptées au caractère de l'agression. Mais à ce moment, comme il était déjà devenu évident que les conceptions française et américaine étaient devenues antithétiques, de Gaulle avait dégagé la France des organismes militaires intégrés depuis plus d'un an.

Une démarche progressive

Pour tout observateur attentif des relations franco-américaines, la décision de mars 1966 ne pouvait donc apparaître comme un coup

¹² P.-M. de La Gorce, *op. cit.*, p. 1083.

de tonnerre dans un ciel serein. Elle était depuis longtemps en gestation. Parallèlement aux démarches diplomatiques et aux échanges épistolaires, des mesures concrètes avaient déjà été prises pratiquement dès le retour de De Gaulle au pouvoir.

Le sommet atlantique de décembre 1957 avait décidé l'implantation de missiles nucléaires à moyenne portée Thor et Jupiter en Grande-Bretagne, en France, en Italie et en Turquie. Ces fusées étaient conçues pour atteindre depuis l'Europe le territoire soviétique. Lorsqu'il revint aux affaires, de Gaulle informa Dulles que cet accord ne pourrait être conclu que si la France gardait l'entière responsabilité des missiles. Cette exigence était évidemment inacceptable pour les Américains et de Gaulle en profita pour refermer définitivement le dossier.

De Gaulle franchit une nouvelle étape en mars 1959. Le 7, il annonça que les forces navales françaises de Méditerranée seraient désormais soustraites au contrôle de l'OTAN. Le 25 du même mois, il déclara que l'intégration caractéristique de l'OTAN était incompatible avec la liberté d'action des États. Puis, le mois suivant, de Gaulle refusa que le matériel nucléaire américain ainsi que les armes nucléaires dont les avions seraient dotés soient entreposés sur le sol français¹³. De Gaulle ne faisait finalement que se situer dans la logique de l'avertissement qu'il avait donné à John Foster Dulles dès juillet 1958 : il n'y aurait plus désormais d'armement nucléaire échappant au contrôle français et dépendant exclusivement des États-Unis, et qui pourrait de ce fait être pris pour cible par les Soviétiques en cas de l'aggravation de la crise de Berlin ou de toute autre crise future pouvant conduire à une confrontation militaire.

Enfin, il faut mentionner le pavé dans la mare que constitua l'article du général Ailleret, chef d'état-major des armées, dans le numéro de décembre 1967 de la revue *Défense Nationale*, intitulé « Défense dirigée ou défense tous azimuts ». Il y revendiquait pour la France l'absolue liberté de déterminer l'adversaire contre lequel elle entendait se défendre, et affirmait que la force française devait être « capable d'intervenir partout, donc être ce que nous appelons dans notre jargon militaire, tous azimuts ». Une telle déclaration, évidemment « autorisée » et publiée juste avant la réunion d'Athènes qui allait entériner la doctrine de riposte graduée et le rapport Harmel sur une approche bloc à bloc de la détente, fut interprétée par les autres membres de l'Alliance atlantique comme « une manifestation

¹³ Même source, p. 1068.

d'indépendance absolue »¹⁴ de la France, voire comme une manifestation d'hostilité.

Quelques années plus tard, dans ses *Mémoires d'espoir*, le général de Gaulle est revenu sur les réflexions qui avaient été les siennes lorsqu'il avait pris ces décisions. D'abord, on l'a vu, il y avait en permanence chez lui le souci que la France ne soit pas entraînée dans un conflit qui ne serait pas le sien et sans qu'elle ait eu un mot à dire. En second lieu, il remettait en cause explicitement la réalité de la « menace » soviétique, fondement de l'Alliance atlantique. « Il semble maintenant assez invraisemblable, y écrit-il, que du côté soviétique, on entreprenne de marcher à la conquête de l'Ouest [...] Quant à imposer le joug totalitaire à 300 millions d'étrangers récalcitrants, à quoi bon [le Kremlin] s'y essaierait-il, alors qu'il a grand-peine à le maintenir sur trois fois moins de sujets satellites ? » En troisième lieu, de Gaulle avait analysé la parité nucléaire stratégique et ses conséquences inévitables, notamment la tendance américaine à considérer l'Europe comme son futur « champ de bataille » nucléaire, ce qui constituait pour l'Europe davantage un danger qu'une protection. Pour le Général, « A partir du moment où les Soviets ont acquis ce qu'il faut pour exterminer l'Amérique, tout comme celle-ci a les moyens de les anéantir, peut-on penser qu'éventuellement les deux rivaux en viendraient à se frapper l'un l'autre, sinon en dernier ressort ? Mais qu'est-ce qui les retiendrait de lancer leurs bombes entre eux deux, autrement dit sur l'Europe centrale et occidentale ? Pour les Européens de l'Ouest, l'OTAN a donc cessé de garantir leur existence. Mais dès lors que l'efficacité de la protection est douteuse, pourquoi confierait-on son destin au protecteur ? ».

Pour le général de Gaulle, il n'y avait pour la France qu'un choix possible : « Dégager la France [...] de l'intégration réalisée par l'OTAN sous commandement américain ; nouer avec chacun des États du bloc de l'Est, et d'abord avec la Russie, des relations visant à la détente, puis à l'entente et à la coopération ; en faire autant, le moment venu, avec la Chine ; enfin, nous doter d'une puissance nucléaire telle que nul ne puisse nous attaquer sans risquer d'effroyables blessures. »

Les décisions prises en février/mars 1966 aboutirent donc à une posture originale pour la France au sein de l'Alliance atlantique. Les présidents suivants, même s'ils affichèrent tous plus ou moins des tendances nettement plus atlantistes que de Gaulle, ne purent

¹⁴ M. Vaïsse, p 394.

jamais vraiment faire marche arrière. Sous la présidence de Giscard d'Estaing, il y eut une tentative d'« atlantiser » la politique française en avançant le concept de « dissuasion élargie », théorisé par le général Méry, alors chef d'état-major des armées. Mais pour des raisons politiques et militaro-techniques, cela ne déboucha sur rien. La spécificité française demeura, comme on le vit encore en 2003 quand la France n'hésita pas à s'opposer frontalement aux États-Unis à propos de l'Irak. On peut y voir une survivance de la politique extérieure menée par le général de Gaulle dans les années 60.