



PROMOTION *GÉNÉRAL GALLOIS*

2016 -2017

Processus politico-stratégique durant la Crise de Suez



Ingénieur principal Patrick Bortolussi

Sous la direction de :

M. Frédéric Guelton

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION.....	5
OUTLINE	7
A. Théorie de gestion des crises en coalition avec utilisation de la force armée.....	9
Comprendre dans quelle guerre on s’engage.	9
Modèle de la stratégie indirecte du Général Beaufre	9
Le plan politico-stratégique d’une coalition de circonstance.....	10
Les prises de décisions en période de crise	11
De la théorie à la réalité.....	12
B. La montée en puissance d’une coalition franco-britannique sous domination du Royaume-Unis.....	13
1. Le choix d’une action armée	13
Rappel des circonstances.....	13
Des réactions rapides à Paris et à Londres	13
Les motivations françaises	14
L’engagement britannique.....	15
Les premiers décisions	15
Conclusion partielle 1.....	17
2. Convaincre l’allié américain – Recherche d’appuis sur la scène internationale... 18	
Le dilemme américain	18
Le choix de passer par une conférence internationale.....	19
Conclusion partielle 2.....	20
3. Choix d’un système de commandement dominé par les britanniques	20

Doute sur la volonté britannique-le système de commandement comme monnaie d'échange	20
Organisation du système de commandement	21
Conclusion partielle 3.....	22
4. La planification opérationnelle-le choc des cultures	23
Le plan mousquetaire	23
Mousquetaire révisé	24
Conclusion partielle 4.....	25
C. la crise, portée sur la scène internationale échappe aux coalisés	27
Pendant ce temps-là, au niveau diplomatique	27
L'affaire des techniciens du canal	27
Conclusion partielle 5.....	28
D. Vers une collusion avec les Israéliens	29
1. La France change de stratégie.....	29
Une guerre préventive israélienne	29
Les relations secrètes franco-israéliennes	29
Elaboration d'un plan en commun	30
Conclusion partielle 5.....	32
2. Les accords de Sèvres	33
Une manœuvre de déception	34
Rendez-vous à Sèvres	34
Les participants à la conférence secrète	34
Déroulement de la conférence du 22 au 25 octobre 1956	35
Les accords particuliers sur le nucléaire	37
L'épisode des protocoles écrits	38
Quelle analyse faire de cette séquence au regard du processus politico-stratégique?.....	39
3. La décision de déclenchement de l'opération sous tension franco-britannique	40

Les Etats-Unis d'Amérique surveillent leurs alliés	40
Le jeu mystérieux d'Anthony Eden en interne.....	41
La France prépare l'après Nasser	42
Israël suit l'accord de sèvre, la communauté internationale réagit.	42
La crise au sein de la coalition franco-britannique.....	43
Conclusion partielle.....	44
4. Un cessez le feu subi	45
Israël joue désormais poursuit ses propres buts	45
La pression internationale vise le Royaume-Unis	45
L'isolement d'Eden qui abdique	46
Conclusion partielle.....	46
CONCLUSION GENERALE	48
ANNEXE 1 : L'ORGANISATION DU COMMANDEMENT	50
ANNEXE 2 : LE PROTOCOLE DE SEVRE.....	51
ANNEXE 3: BIBLIOGRAPHIE.....	53

INTRODUCTION

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, un monde nouveau se dessine. Deux grands blocks émergent du dernier conflit pour se faire face ; les puissances coloniales traversent une crise remettant en cause leur empire ; le monde arabe est aussi en pleine mutation entre émancipation et opposition au nouvel Etat Hébreu qui lui-même, lutte pour sa survie. C'est dans ce contexte que la communauté internationale se construit à travers la jeune Organisation des nations unies (ONU). Le monde est en transition et connaît des crises. Une d'entre elles, plus importante que d'autres, se déclare en 1956 : la crise du canal de Suez.

Cette crise débute le 26 juillet 1956, lorsque le Colonel Nasser, chef de l'Etat égyptien, nationalise le canal de Suez. Elle aboutit à l'intervention armée d'une coalition regroupant la France, le Royaume-Unis et Israël contre l'Égypte dès le 29 octobre 1956. Ces opérations prennent fin le 6 novembre 1956 sous la pression de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), des États-Unis d'Amérique et d'une manière générale de la communauté internationale.

La crise de Suez, apparaît comme un cas d'espèce dans l'histoire militaire récente : formation d'une coalition ad hoc entre trois pays partageant des objectifs communs ; planification d'un plan stratégique et des opérations militaires sous contrainte de la communauté internationale et en prenant en compte les problématiques de politique intérieure. Par ailleurs, le processus politico-stratégique qui mène à ce plan et sa mise en œuvre, montre une grande complexité et les caractéristiques de situations qui pourraient être actuelles.

Or, la manière dont a été gérée cette crise a fait l'objet de nombreuses critiques. Il paraît intéressant d'étudier en quoi les processus de décision politico-stratégiques des pays coalisés a entraîné cette situation finale. Il s'agit de mener une étude historique sur la manière et dans quelles circonstances ont été prises ces décisions au sommet de la conduite de la crise.

Cet évènement important de la scène internationale depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, a été étudiée et a fait l'objet de nombreux écrits dont beaucoup d'entre eux, par des acteurs de cette crise. Ces témoignages ou autres rapports constituent une source bibliographique importante sur le sujet. De même, cette crise a fait l'objet d'autres études sur les aspects diplomatiques, de relations internationales, sur la décolonisation. Les opérations militaires sont aussi bien documentées. Il faut noter par ailleurs la rédaction d'articles sur la

planification et le commandement et sur les relations civilo-militaires. Certains aspects du sujet ont donc déjà étudiés.

La méthode générale utilisée pour conduire ce travail a consisté à analyser les contextes dans lesquels les décisions clés du niveau politico-stratégiques ont été prises. Ces analyses ont été produites à partir d'un référentiel théorique sur la stratégie, les coalitions militaires ou les prises de décision en situation de crise.

Afin de mettre en lumière les facteurs importants qui ont conduit la gestion politico-stratégique de cette crise, le mémoire est articulé en quatre parties. Une première synthétise le référentiel théorique utilisé pour mener l'analyse. La seconde partie correspond à la première phase de la crise. Au cours de cette dernière les Français et les Britanniques mettent en place une stratégie qui consiste à trouver une légalité à leur intervention en Egypte. La troisième partie fait office de transition pendant laquelle, les deux alliés Européens perdent la main dans le domaine diplomatique ce qui leur ferme tout espoir d'intervention en l'état. Enfin, la quatrième et dernière partie aborde la phase finale de cette crise pendant laquelle une autre stratégie est mise en œuvre en liaison avec Israël. Chaque partie est composée de plusieurs paragraphes chacun correspondant à une décision clé du processus politico-stratégique.

OUTLINE

The Suez Canal crisis is a well-known affair that illustrates much about international relationships, the decolonization period and Arab nationalism history. It also happened the cold war. Also, it is noted that the current international context resembles that of the 1950's. In fact, some powerful states want to be an important player on the international scene in order to defend their interests, like France, Great Britain and Israel in 1956. In this context coalition is the more probable organization in close future conflicts.

Suez Canal crisis is considered to be a military victory but a political failure. So the politico-strategic decision making process could be informed about how to manage international crisis when it chooses to use armed forces, because we learn more from defeats than from victories.

First, even if allied countries seem to agree, coalition organization must be clarified and formalized with a common mandate. Military objectives, and strategy must be developed carefully together and the command organization must be balanced within the coalition, regarding each country's stakes and the armed forces provided. During the Suez crisis there was a lack of such a common mandate. A protocol was signed, the *Sevre* agreements, but it was only about operational coordination. Nothing about aims and nothing about end state. So, Israel decided to pursue a cease fire separately as soon as its aims of war were reached.

The Suez also crisis shows how internal politico-strategic decision making process is important. The French government did not manage to link political policy to military process. That led to a failure in the command organization in coalition with British. Moreover, in order to keep the operations secret and because generally *Quai d'Orsay* was against a military intervention, diplomats were not involved in the strategy building. As for Great Britain, the Prime Minister wanted a military intervention but was alone because a majority of military authorities, members of parliament, his own majority and the Queen were against it. There was not a cohesive response in Great Britain, so, as soon as international community press to a cease fire, Mr. Eden did not have any resource to follow his aims. Besides, decision making process was consensual in Great Britain. But in order to bypass oppositions, the Prime Minister decided to manage "alone" the crisis in secret with his allied countries, France and Israel. That led to bad consequences.

Last, deciding to commit armed forces obviously demands a global understanding of international and internal context. In fact, maybe the three countries did not understand that United States of America was against this commitment, that Arab nationalism was a new and increasing feeling but, above all, that each of them did not evaluate enough their partners' wills.

A. THEORIE DE GESTION DES CRISES EN COALITION AVEC UTILISATION DE LA FORCE ARMEE

« Depuis que je sais ce qu'est une coalition, j'ai beaucoup moins d'admiration pour Napoléon » aimait dire le Maréchal Foch au lendemain de la première mondiale. Cette réflexion sur son expérience à la tête des forces alliées occidentales, au niveau politico-stratégique, montre à quel point la conduite d'une guerre avec une coalition est complexe mais souvent nécessaire.

De nombreux cas de conflits conduits en coalition depuis le 20^{ème} ont permis de théoriser ou au moins donner quelques exemples de bonnes pratiques pour cet exercice. Par ailleurs, dans une intervention armée, qu'elle soit nationale ou multinationale, l'application des principes stratégiques est un garde-fou nécessaire.

Le but de cette première partie est de revenir sur ces aspects théoriques qui permettront par la suite d'analyser et d'évaluer le processus politico-stratégique mise en œuvre durant la crise de Suez.

Comprendre dans quelle guerre on s'engage.

Le maître à penser Carl Von Clausewitz a mis en lumière que «le premier, le plus important, le plus décisif acte de jugement qu'un homme d'État ou un commandant en chef exécute, consiste dans l'appréciation correcte du genre de guerre qu'il entreprend, afin de ne pas la prendre pour ce qu'elle n'est pas et de ne pas vouloir en faire ce que la nature des circonstances lui interdit d'être ». Cette appréciation, cette compréhension doit prendre en compte le fait que la guerre est «une étonnante trinité» associant la passion meurtrière, le calcul des probabilités et la raison politique.

Modèle de la stratégie indirecte du Général Beaufre

Dans son ouvrage introduction à la Stratégie, écrit en 1963, le Général Beaufre théorise le concept de stratégie indirecte qu'il définit comme étant « l'art d'exploiter au mieux la marge de liberté d'action échappant à la dissuasion par les armes atomiques et d'y remporter des succès décisifs importants malgré la limitation parfois extrême des moyens militaires qui peuvent être employés ». Pour lui, la stratégie indirecte est le meilleur antidote contre la paralysie nucléaire.

En partant de l'hypothèse que le cadre de la crise de Suez correspondrait à un cadre de mise en œuvre d'une stratégie indirecte au regard des critères définis par le Général Beaufre, il apparaît intéressant de prendre en référence ce modèle pour analyser cette crise.

Or, le modèle décrit dans l'ouvrage cité met en lumière deux manœuvres : une manœuvre extérieure et une manœuvre intérieure, définies ainsi par rapport à la zone géographique où des résultats sont escomptés.

La manœuvre extérieure, sur l'échiquier mondial, consiste à s'assurer le maximum de liberté d'action par une manœuvre psychologique au niveau politique, économique, diplomatique et militaire. Et le général note qu'elle trouve son efficacité qu'à la condition de suivre une ligne politique cohérente dans le temps et par rapport au contexte international. Le choix de cette ligne apparaît capital.

La manœuvre intérieure se ramène à trois variables complémentaires principales : « les forces matérielles, les forces morales et le temps ». La faiblesse d'un facteur peut ainsi être compensée par les autres. Il existe alors une multitude de possibilités encadrées par deux types extrême que le Général Beaufre a nommé la manœuvre de l'artichaut lorsque les forces morales peuvent être faibles et la manœuvre à lassitude lorsque les forces matérielles font défauts.

C'est en partie par rapport à cette théorie que le processus politico-stratégique de la crise de Suez peut être étudié. Néanmoins, le facteur « coalition » doit aussi être pris en compte.

Le plan politico-stratégique d'une coalition de circonstance

Dans le rapport final d'une étude intitulée « Comment construire un plan politico-stratégique d'une coalition de circonstance en s'appuyant notamment sur une stratégie multinationale de sortie de crise », l'US-Center for research and Education on strategy and technology, définit des critères de succès de sortie de crise de tels plans et une grille d'analyse d'aide à la décision des autorités en charge de conduire des coalitions.

Quelques-uns de ces critères sont intéressants pour analyser la crise de Suez :

- Une compréhension claire de l'environnement stratégique, de la situation et des enjeux est un facteur clé de la réussite dans la résolution d'une crise.

- La cohésion au sein d'une coalition est primordiale sachant qu'elle est soumise à des tensions internes. Le consensus sur les objectifs est alors primordial. Mais surtout il est impératif que les coalisés soient d'accord sur les objectifs, la stratégie, l'organisation du commandement, les règles d'engagements, les ressources apportées par chaque participant ; et tout ceci doit être formalisé dans un mandat.
- Le plus en amont possible, les participants doivent se mettre aussi d'accord sur la sortie de crise, sur le retrait d'un des participants.
- La résolution d'une crise doit prendre en compte toutes les ressources des Etats et pas seulement le facteur militaire.

Très synthétique, cette théorie des interventions armées dans le cadre d'une coalitions apporteront des critères d'analyse du processus politico-stratégique de la crise de Suez.

Les prises de décisions en période de crise¹

Le processus décisionnel aboutit, comme son nom l'indique, à des décisions. Il est donc nécessaire d'ajouter aux éléments précédemment définis les théories sur les prises de décision en situation de crise. Dans ce domaine, deux écoles de pensées apportent des réponses.

La théorie des choix rationnel

La théorie des choix rationnels et les modèles de décision qui en découlent partent du postulat que les décisions sont prises à partir d'un raisonnement logique à partir d'éléments factuels. Il s'agit pour le décideur de mener une évaluation des enjeux par rapport aux risques avant de faire ses choix. Des modèles de bases sont l'utilité marginale, la théorie des jeux, la dissuasion,.... Si ces derniers sont largement utilisés dans le domaine de la stratégie, ils ne sont pas parfaits et font l'objet de critiques par d'autres écoles de pensée.

La psychologie politique

La psychologie politique met en avant plusieurs facteurs pour remettre en cause la validité de la théorie des choix rationnels. En premier, lieu, le regroupement des faits et informations pour évaluer de manière rationnelle la meilleure option est imparfaite. Soit les informations ne sont pas suffisantes, soit elles sont trop nombreuses pour un traitement adéquat. Par ailleurs, pour le décideur il y a une part subjective dans l'évaluation des enjeux et des risques. Elle est

¹ Frank Harvey, *Rationalité, non-rationalité et théorie prospective : un programme de recherche sur la gestion des crises internationales* », Etudes internationales, vol.27, n°1, 1996.

soumise à des biais qui remettent en cause la rationalité du choix. Il peut s'agir du piètre traitement des données et la recherche insuffisante d'options et d'objectifs, la rigidité cognitive, de préjugés de motivation,... .Or en temps de crise, ces facteurs tendent à prendre le pas sur une réflexion exhaustive et rationnelle des situations.

De la théorie à la réalité

Ce survol des théories donne une trame d'analyse du processus décisionnel politico-stratégique de la crise de Suez. Elles apportent des clés de compréhension des choix qui ont été faits et permettront de tirer des enseignements.

B. LA MONTEE EN PUISSANCE D'UNE COALITION FRANCO-BRITANNIQUE SOUS DOMINATION DU ROYAUME-UNIS

1. Le choix d'une action armée

Rappel des circonstances

Le 14 novembre 1954, le Colonel Gamal Abdel-Nasser prend la tête de l'Égypte en accédant à la fonction de Président du conseil. Il vient de détrôner le Général Mohamed Neguib avec qui deux ans auparavant, il a fomenté un coup d'état pour renverser le roi Farouk 1^{er} discrédité par la corruption de son régime et l'échec militaire face au jeune Etat d'Israël en 1948.

Très vite Nasser s'impose auprès des Egyptiens et devient un symbole dans le monde arabe en résistant aux deux anciennes puissances coloniales.

En 1954, il obtient le départ du Royaume-Unis de son pays. Il cherche alors des alliés en occident. En 1955, avec d'autres dirigeants de 28 autres pays, il fonde le mouvement des non-alignés. Il parvient aussi à se fournir en armes par l'URSS via la Tchécoslovaquie. Il apparaît ainsi auprès des Etats-Unis trop près des Soviétiques pour en faire un allié. Nasser a entrepris des réformes agraires dès 1953. Et en 1956, il souhaite lancer un projet, issue d'une idée déjà ancienne, dont le but est de développer la surface arable de son pays et développer la production d'électricité en construisant un barrage sur le Nil à Assouan. Ce projet a besoin d'être financé. Les Etats-Unis refusent et bloquent le financement par la Banque Mondiale pour les raisons évoquées.

La réaction du maître de l'Égypte ne se fait pas attendre : le 23 juillet 1956, quelques jours après le refus américain, il déclare à Alexandrie devant la foule, la nationalisation de la Compagnie Universelle du canal de Suez. Cette société aux capitaux franco-britanniques est très prospère. Cependant l'Etat égyptien n'en retire que de faibles revenus. En s'accaparant cette rente, il va pouvoir financer son barrage.

Des réactions rapides à Paris et à Londres

Cette action cause des réactions dans le monde, notamment du côté de la France et de la Grande-Bretagne. Les gouvernements de ces deux pays, chacun de leur côté, se réunissent en

petits comités. L'option de l'usage de la force devient rapidement une voie très possible. Il s'agit pour chacun, à la fois d'un devoir et d'une opportunité. Si les deux ont déjà auparavant envisagé de renverser Nasser, ils ne s'y sont pas encore préparé².

Pour comprendre le processus décisionnel qui se met en place à ce moment, il faut en premier lieu s'intéresser aux intérêts et les buts de chacun.

Les motivations françaises

Le camp français n'envisage pas d'autres solutions qu'une intervention armée pour des raisons sentimentales, politiques et économiques.

Le syndrome de Munich

Guy Mollet est un homme politique de la génération de ceux qui ont été marqués par la deuxième guerre mondiale. Pour lui, Nasser est un dictateur. Il ne s'agit donc pas de refaire les mêmes erreurs qu'en 1938 à Munich face à Hitler. Le président du conseil est aussi persuadé que Nasser a pour dessein la destruction d'Israël. En effet, ce dernier dans « La philosophie de la révolution » écrit quelques années plus tôt qu'il aspire à cette destruction et à nationaliser le canal. Les événements récents confortent Guy Mollet dans son opinion : le prochain objectif sera Israël. Une réaction s'impose pour protéger le nouvel Etat hébreu. Cette vocation de protecteur va de soi pour Guy Mollet. Ancien résistant, socialiste, ce dernier se sent très proche d'Israël comme beaucoup de membre de son gouvernement.

L'insurrection en Algérie

La France est engluée dans la crise algérienne. Or le Caire accueille des chefs de la rébellion et la radio locale, *La voix des arabes*, loue ce mouvement d'indépendance. De même, des camps d'entraînement du Front de libération nationale sont installés sur le sol d'Egypte. Les soupçons sont de plus en plus grands sur le régime de Nasser qui soutiendrait de manière plus concrète la rébellion. De nombreuses autorités françaises comme le Général Challe et les Ministres de la Défense, Bourgès-Maunoury, et des Affaires étrangères, Pineau, sont persuadés que la crise algérienne peut trouver une solution au Caire. L'objectif est alors de couper la rébellion d'un soutien moral, logistique et opérationnel.

² Hormis le Royaume-Unis, qui a déjà planifié une opération militaire en Egypte dans le but d'intervenir en cas de nouveau conflit entre l'Egypte et Israël.

L'approvisionnement en pétrole

Dans une moindre mesure, la France craint pour ses importations en produits pétroliers provenant des pays du Moyen-Orient. En maîtrisant le canal, Nasser peut peser sur le passage des tankers, ce qui lui offre un moyen de pression supplémentaire.

L'engagement britannique

Les Britanniques ont dû quitter l'Égypte quelques semaines plus tôt. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ils perdent de plus en plus d'influence dans la région au sein des pays arabes. A contrario, le Régime de Nasser a de plus en plus de poids et vient une nouvelle fois « narguer » et « décrédibiliser » le Royaume-Unis qui a joué un rôle dans le refus de financement du barrage d'Assouan. Les anglais doivent réagir pour ne pas perdre la face et voient, dans cette affaire, l'opportunité de reprendre la main en installant un gouvernement égyptien plus propice aux intérêts britanniques. De même, en maîtrisant l'accès au canal Nasser a désormais le pouvoir d'entraver une partie des échanges économiques britanniques avec les anciennes colonies du Moyen-Orient et d'Asie. Il s'agit donc pour le Royaume-Unis à la fois d'un sursaut impérial pour reprendre la main dans la région et de protéger des intérêts économiques. Son premier ministre cultive de manière personnelle d'autres griefs à l'encontre du maître de l'Égypte. Tout comme son homologue français, il pense que Nasser est un dictateur en qui on ne peut faire confiance. Son rapprochement de l'URSS notamment pour s'armer est un argument suffisant pour s'en convaincre. Lui aussi est marqué par l'affaire de Munich. L'intervention armée devient très vite l'option à privilégier.

Les premières décisions

La réaction Française s'organise de manière informelle autour d'un conseil réunissant Guy Mollet, Bourgès-Maunoury et Pineau. La décision est prise d'étudier l'intervention militaire. Le ministre des affaires étrangères, s'il n'est pas forcément favorable et très vite convaincu par les deux premiers. Le 27 juillet, ils en appellent aux autorités militaires pour initier la préparation. Le Général Ely, Chef d'état-major général des armées, reste perplexe. Il souligne les difficultés d'un engagement dues à la géographie et les faiblesses capacitaires des armées, notamment l'absence d'un corps expéditionnaire. Par ailleurs, il exprime deux conditions politiques : d'une part, une participation britannique pour des raisons capacitaires, navales et aériennes, mais surtout pour éviter qu'une attaque française, entraîne une réaction du Royaume-Unis qui pourrait venir à la rescousse de son ancienne colonie ; d'autre part, un

assentiment américain pour « neutraliser dans une certaine mesure l'URSS³ ». Aussi, si d'ores et déjà l'option d'une intervention au côté d'Israël est envisagée au sein de ce comité restreint, cette solution n'est-elle pas retenue pour la planification. Mais dans certains cercles⁴, Israël apparaît comme un point clé qu'il est nécessaire d'impliquer.

A Londres un comité ministériel, 'Egypt committee' est mis sur pied. Base d'un dialogue institutionnel, ce comité rassemble les principaux membres des cabinets gouvernementaux intéressés par la crise, et en fonction des besoins, les autorités militaires jusqu'au commandant en chef du corps expéditionnaire, le Général Keightley⁵. L'exécutif approuve une intervention armée. Il reçoit l'assentiment de la chambre des communes. En revanche, comme en France, les autorités militaires sont réticentes. En fait, les militaires britanniques ne voient pas pourquoi ils iraient se battre contre l'armée Egyptienne avec qui des relations ont été construites durant de longues années. De même, un traité d'assistance militaire a été signé en 1954. Ne prévoit-il pas que le Royaume-Unis et l'Egypte doivent être dans le même camp en cas de conflit au Moyen-Orient ? Enfin des raisons techniques sont invoquées. Les forces armées britanniques sont désormais conçues pour mener une guerre totale en Europe face à l'ennemi soviétique ou une guerre de type guérilla dans une colonie. Une expédition de ce type leur paraît dangereuse.

L'opinion publique est derrière son gouvernement. Les militaires n'ont pas le dernier mot. Dans le camp britannique, rapidement, le but est bien de réagir fortement à la nationalisation du Canal en faisant tomber le raïs et retrouver le prestige, la puissance et surtout l'influence d'antan dans la région.

Les deux chefs de gouvernement, Guy Mollet et Anthony Eden entretiennent depuis longtemps des relations particulières. Très vite le contact se crée et on commence à s'organiser.

³ Général Paul Ely, Mémoires, t II, 1979, Editions mondiales, cité par Georgette Elgey, Histoire de la 4^{ème} République, Malentendu et passion, T II, Fayard.

⁴ H. Azeau, Le piège de Suez (5 novembre 1956), Robert Laffont, page Dans cet ouvrage l'auteur fait référence à des réunions secrètes entre Français et Israéliens qui se seraient déroulées le 28 juillet 1956, sans pouvoir donner de noms. Dans ce cercle, on analyse les buts britanniques et on en déduit qu'ils pourraient organiser une riposte sur Nasser avec des pays arabes (ceux qui acceptent la tutelle anglaise). Le risque pour les Français et Israéliens est que le nouveau régime du Caire continue d'aider la rébellion algérienne et qu'Israël se retrouve encercler par des pays arabes unis et continue de servir de « bouc émissaire à l'incapacité des dirigeants du Moyen-Orient.

⁵ Le Général Keightley est le chef des forces armées du Moyen-Orient. A ce titre, en cas d'intervention militaire, il prend automatiquement le commandement de l'opération.

Au final, fin juillet, les deux gouvernements français et britanniques, se mettent d'accord pour intervenir militairement en Egypte, suite à la nationalisation du canal de Suez. Ils ne souhaitent pas s'engager pour les mêmes motifs politiques. Une chose est sûre, ils veulent tous les deux la chute du régime de Nasser. Il s'agit maintenant, comme cela a été identifié dans les deux camps, d'obtenir au mieux le soutien, au moins l'aval de l'allié américain.

Conclusion partielle 1

A ce moment des discussions entre les deux puissances coloniales et leur engagement à vouloir intervenir par la force en Egypte, il est intéressant de comparer les desseins de chacun.

L'objectif politique de l'intervention armée est bien la chute du régime pour le remplacer par un gouvernement favorable aux intérêts des deux parties sans qu'il y ait de discussion sur ce sujet. Chacun se garde de dévoiler sa manœuvre politique pour le moment.

Cependant, les deux poursuivent des buts différents. Si la France a un problème en Algérie et veut couper le soutien de Nasser à la rébellion, les Britanniques souhaitent retrouver la place dans cette région du monde qu'ils ont dû abandonner. Il est remarquable ici que les buts de chacun ne sont pas de même nature mais pas incompatibles. L'enjeu français apparaît cependant plus important. La traduction en options stratégiques n'est pas à l'heure actuelle évoquée. Ces dernières seront-elles compatibles avec les buts de chacun ?

Par ailleurs, les réactions de part et d'autre de La Manche sont empreintes d'une certaine émotion : l'idéal socialisme, le rêve de retrouver une hégémonie impériale,... Ce sont autant de facteurs qui pourraient avoir un impact sur les décisions futures.

L'implication des Britanniques est une condition française pour des raisons capacitaires mais surtout pour s'assurer le soutien du Royaume-Unis. Ou serait-ce (Cf. note de page ²) pour garder le Royaume-Unis sous contrôle d'une intervention unilatérale avec des pays arabes ? En revanche, pour les deux gouvernements (surtout le gouvernement britannique) une condition leur paraît essentielle : l'implication (aide de la VIème Flotte US), au moins l'assentiment des Etats-Unis. Ils ont bien compris que le contexte international les oblige à rester aligner sur le bloc occidental pour neutraliser l'URSS qui pourrait intervenir en faveur de l'Egypte. Ils vont à partir de là œuvrer dans ce sens. La recherche de la « liberté

d'action »⁶ sur la scène internationale (manœuvre extérieure) est donc un facteur pris en compte dans la réflexion pour préparer l'intervention armée.

Les avis des autorités militaires des deux pays sont moins enthousiastes que leur gouvernement respectif. Des deux côtés de la Manche, les raisons de cette réticence sont tout d'abord capacitaires. Mais leur conseil dépasse l'aspect technique de l'opération en avançant des arguments politiques.

Enfin, l'organisation des premières décisions dans chaque camp se diffère sur la forme. Si en France elle reste informelle, au Royaume-Unis, elle rentre dans un processus institutionnel.

2. Convaincre l'allié américain – Recherche d'appuis sur la scène internationale⁷

Dès le début de la crise des échanges ont lieu entre Eden et le président américain, M. Eisenhower. Le premier ne cache pas son point de vue de règlement de la crise par la force. Le deuxième tente de tempérer. C'est dans ce contexte que les trois pays occidentaux se rencontrent. Ainsi MM. Pineau, Eden, et le secrétaire d'Etat américain M. Dulles se rencontrent à Londres le 1^{er} août 1956 pour avoir une position commune. On connaît la volonté des européens. Les Américains ne partagent pas les mêmes objectifs ni les mêmes intérêts. Pour analyser la réaction et la position américaine, il faut comprendre dans quel état d'esprit M. Dulles arrive à Londres.

Le dilemme américain

Pour les Américains et au premier chef, le président de la République, les buts dans cette affaire du canal sont multiples :

D'une part :

- Maintenir l'alliance atlantique unie, en donnant des gages à ses alliés français et britanniques ;

D'autre part :

- Eviter qu'un conflit en Egypte, ne se transforme en conflit ouvert contre le géant soviétique ;

⁶ Beaufre, Introduction à la stratégie, 1963.

⁷ Le piège de Suez- p137à 143.

- Ménager ses intérêts économiques, notamment pétroliers au Moyen-Orient, en évitant de froisser les pays arabes - Il est en particulier important de ne pas faire le jeu des puissances coloniales ni de prendre position en faveur de l'Etat hébreux au détriment des musulmans.

Enfin, l'enjeu est bien la prochaine élection présidentielle du 6 novembre 1956, pour laquelle le candidat Eisenhower s'affiche comme le président de la paix. Cet enjeu est bien compris des deux autres parties, britannique et française.

Le choix de passer par une conférence internationale

Ainsi, l'objectif du voyage de Dulles est de calmer les ardeurs guerrières de ses alliés pour gagner du temps⁸. Pour cela, il fait remarquer à ses interlocuteurs que Nasser n'a pas outrepasser le droit international puisqu'il a pris le soin de respecter le cadre juridique défini dans la convention de 1888⁹, à savoir laisser la libre circulation des bateaux. Mais il s'agit là d'arguments que Français et Britanniques ne veulent pas entendre. Pour eux, ce n'est pas une affaire juridique mais politique dont les Etats-Unis ne sont pas étranger (référence au refus du financement du haut barrage). A ce moment-là, on remarque que la légalité de l'intervention importe peu aux européens. Ils ont le sentiment que leur intention est légitime. Le respect du droit international n'est pas leur priorité. Ils ne cherchent qu'un blanc-seing américain.

Dulles propose que toutes les voies pacifiques au règlement de la crise soient épuisées pour faire usage de la force et qu'une conférence internationale ait lieu à cet effet. Pineau et Eden acceptent. En fait, la France et le Royaume-Unis ont besoin de délais pour lancer leur offensive. Cette solution leur convient donc. La ligne politique désormais suivie par les deux alliés européens est de faire admettre à Nasser les propositions de la conférence sous forme d'ultimatum. Surtout, Dulles a des mots qui rassurent ses alliés : « Il faut faire rendre gorge à Nasser de ce qu'il essaie d'avalier ». Pas de doute, MM. Pineau et Eden sont convaincus d'avoir un « feu vert » des Etats-Unis. La conférence internationale est fixée pour le 16 août 1956 à Londres.

⁸ Cette ligne de conduite restera la même jusqu'au déclenchement des opérations.

⁹ La Convention de Constantinople est un accord de droit maritime conclu le 29 octobre 1888 régissant la liberté des détroits, à l'occasion de l'ouverture du canal de Suez en 1869. Le premier article de la convention précise ainsi que « Le Canal Maritime de Suez sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon. »

En attendant la conférence, les préparatifs militaires se poursuivent.

Conclusion partielle 2

La France et le royaume unis ont bien identifié la condition d'avoir sinon l'appui, l'assentiment de leur allié américain. Cette condition acquise, ils écartent ainsi une potentielle entrave de l'URSS dans leur entreprise. Ils se ménagent ainsi une liberté d'action sur la scène internationale. Ils sont aussi convaincus que la conférence internationale leur accroîtra encore plus cette liberté d'action en leur donnant une légitimité vis-à-vis de la communauté internationale. L'erreur ici commise est peut-être de comprendre ce qu'ils ont envie de comprendre. Mais cette erreur est bien orchestrée par les Etats-Unis qui, à l'issue de cette réunion, persévèrent dans le double langage en annonçant publiquement le refus d'une intervention armée et en même temps en redoublant d'effort pour livrer des armes supplémentaires à Israël par l'intermédiaire de la France. A noter que cette aide sera apportée jusqu'à la fin de la crise.

A ce moment de la crise, la coalition franco-britannique fait une analyse erronée de son environnement, en estimant que les Etats-Unis, au fond, sont favorables à l'intervention armée. Or le soutien américain est défini, dès le début du choix d'intervenir, comme une condition stratégique majeure. Ainsi, dans le processus politico-stratégiques, les deux alliés européens font une erreur d'appréciation importante qui pourrait avoir des conséquences.

3. Choix d'un système de commandement dominé par les britanniques

Doute sur la volonté britannique-le système de commandement comme monnaie d'échange

Au Royaume-Unis, début août, une majorité de parlementaires, après le contrecoup de la surprise de la nationalisation du canal, alors qu'ils avaient soutenus le gouvernement, sont de moins en moins enclin à ce que leur pays s'aventure en Egypte sans mandat de l'ONU. Surtout, le doute s'installe sur la position américaine qui reste floue, même si Eden donne des gages au parlement sur ce sujet. Le gouvernement britannique va-t-il donc poursuivre ? Les français en sont de moins en moins sûrs. C'est pourtant une condition essentielle qui avait été avancée par le Chef d'état-major général, le Général Ely et retenue par le gouvernement de Guy Mollet.

Pour maintenir les britanniques dans la course un argument est mis sur la table : confier le commandement de la coalition à l'ancien colonisateur de l'Égypte sous prétexte d'une connaissance approfondie du théâtre, des capacités aéronautiques et navales plus importantes et l'avantage de la base opérationnelle de Chypres, possession britannique qui sera idéale pour lancer l'opération. Cette proposition est une idée de l'Amiral Amman, alors attaché militaire à Londres. Le but sous-jacent est bien de garantir aux Anglais que l'intervention ne leur sera imposée et les inciter ainsi à rejoindre la coalition. En contrepartie, les français imaginent que de cette manière leur allié ne se désistera pas au dernier moment¹⁰. Cette proposition française n'est pas accueillie favorablement dans les états-majors français qui y pressentent les difficultés ultérieures. Mais elle convainc le gouvernement britannique. Et les préparatifs militaires peuvent se poursuivre tout en s'engageant, dans le même temps, vers la voie diplomatique avec la conférence internationale.

Cet accord sur l'organisation du commandement de la coalition est officialisé et décliné dans un mémorandum le 8 août 1956. Les autorités militaires françaises qui auront la charge de l'opération sentent les problèmes et les contraintes d'un tel système de commandement dans lequel tout dépendra des Britanniques. Cependant, elles ne font que très peu part de leur analyse aux responsables politiques pour faire évoluer ce système. Surtout, il est notable ici que les autorités militaires ne bénéficient pas d'un cadre institutionnel pour faire entendre leur voix auprès des responsables politiques comme cela est le cas de l'autre côté de La Manche. Le Comité de défense nationale n'est pas convoqué ; il ne le sera jamais lors de toute cette crise.

Organisation du système de commandement

Le système de commandement arrêté le 8 août 1956 est articulé en deux échelons : le théâtre et les tasks forces.

Au niveau du théâtre, le principe de commandement est celui des britanniques, collégial, par la réunion des trois armées britanniques, Terre, Mer, Air, et le commandant en chef français, l'Amiral Barjot, qui a ainsi une voix délibératoire. Le commandement est confié au théâtre Moyen-Orient.

¹⁰ Gilles Humeau, Suez 1956 : entre dissimulation et incompréhension, Paris : Ministère de la Défense, mars 2000.

Au niveau des tasks forces de chaque armée le commandement est confié pour chacune à un officier général britannique qui se voit secondé par un adjoint français.

Mais rapidement, les britanniques changent de système en donnant le commandement de théâtre à une personne unique, à savoir le Général Keightley, en prétextant que cela correspondait à la culture française. En définitive, cela relègue l'Amiral Barjot au fonctions d'adjoint interallié sans plus aucune voix délibératoire. Son pouvoir se limite donc à celui d'un porte-parole du gouvernement français.

A savoir que l'Amiral Barjot n'a pas d'accès direct aux adjoints des tasks forces (français). En revanche il est en lien direct avec le gouvernement.

Conclusion partielle 3

A ce moment de la crise, les français et les britanniques sont d'accord sur plusieurs points :

- L'objectif politique : la chute du gouvernement de Nasser ;
- La stratégie : intervention armée ;
- L'organisation du commandement de la coalition.

Cela peut paraître suffisant à ce stade de la planification mais ils ne prennent pas en compte les manques à leur alliance :

- La stratégie militaire et ses objectifs ;
- Les circonstances de sortie de crise (l'état final recherché) notamment le régime qu'ils doivent laisser après la chute de l'actuel.

Cette erreur, ce manque de mise au point, risque ainsi de mettre à mal la cohésion de cette coalition.

Par ailleurs, le système de commandement proposé par la partie française n'est pas pour maintenir sa liberté d'action, sa liberté de décision. Cette erreur trouve son origine dans, d'une part, l'absence d'expérience dans les coalitions aussi intégrées - rappelons que la France, contrairement au Royaume-Unis, ne participe pas au commandement de la coalition alliée de la deuxième guerre mondiale ; d'autre part, le déficit de dialogue entre le commandement militaire et les responsables civils ne permet pas de prendre en compte les avis des premiers aux niveaux du processus décisionnel des derniers pour corriger ce genre d'erreur d'appréciation.

4. La planification opérationnelle-le choc des cultures

Le plan mousquetaire

La planification opérationnelle de l'intervention militaire montre une domination britannique dans ce domaine. Ces derniers ont auparavant travaillé à une intervention armée limitée en Egypte dans le cadre de la Defence Policy Review, pour répondre à plusieurs scénarios d'un nouveau conflit israélo-égyptien¹¹. Dès l'arrivée de l'équipe de planification française, sous les ordres du Général Beaufre, à Londres le 15 août 1956, la conception du plan Mousquetaire (nom de l'opération) est conduite alors à partir des travaux britanniques¹². Ce n'est donc pas une discussion « plan contre plan » qui s'instaure mais une discussion sur la base du plan britannique. Dès le début, ces travaux sont donc placés sous la domination du Royaume-Uni, non exclusivement parce que le système de commandement lui est favorable mais aussi parce que la France n'a pas les capacités et l'organisation pour mener une planification d'une telle opération. En France, les travaux de planification sont conduits au niveau de chaque armée. L'EMFA n'a pas de structure permanente comme ses alliés ni les capacités de faire une synthèse et rendre cohérent au niveau interarmées les travaux des armées. Le général Ely, chef de l'Etat-major général des armées précise : « les travaux ont tous un caractère analytique [...] et la synthèse n'est pas faite à mon échelon »¹³.

La plus-value apportée par les français à ce moment clé de la préparation de l'intervention se limite alors à un inventaire des capacités pouvant être mis au service de la coalition. Et ce travail n'est pas sans poser des difficultés. En effet, comme le souligne l'attaché militaire à Londres, le Contre-amiral Amman « M. Bourges-Maunoury est manifestement préoccupé et mécontent d'être obligé de compter lui-même, presque une par une, les cartouches dont nous pourrions avoir besoin ».

Le professionnalisme du Royaume-Uni dans le domaine de la planification s'impose donc. Les vues françaises sont poliment rejetées. L'équipe de planification arrête un plan qui prévoit un effort sur un débarquement à Alexandrie. Le Général Beaufre approuve ce plan pour des raisons techniques¹⁴ et de compréhension de la mission. En effet, comme il le

¹¹ Philippe Vial, Marianne et la gouvernante anglaise. Les systèmes politico-militaires français et britanniques à l'épreuve de la crise de Suez, revue historique des armées, 273/2014.

¹² Beaufre,

¹³ Mémoire du gal Ely.

¹⁴ Le volume de force à débarqué dans un délai restreint est tel qu'un port en eaux profondes est nécessaire. Seul celui d'Alexandrie a ces caractéristiques.

mentionne dans son rapport, la chute de Nasser ne peut être obtenue qu'en poussant l'intervention franco-britannique au Caire. Alors que les travaux s'apprêtent à être présentés au comité de planification, l'Amiral Barjot tente de le faire modifier de manière significative en présentant un débarquement amphibie sur Port-Fouad et Port-Saïd.

Les options stratégiques des alliés sont différentes. Les Britanniques veulent refaire le débarquement d'Overlord ; les français (option Amiral Barjot) préfèrent une intervention limitée sur le canal qui devrait suffire, selon eux, à faire tomber Nasser. Etant donné que les deux alliés n'ont pas au préalable, au niveau politico-militaire, conçu une vision commune de l'intervention, les options stratégiques sont discutées au niveau de la planification opérationnelle. Or, les Français se sont délibérément mis sous domination britanniques. Ainsi, alors que politiquement ils sont très offensifs et veulent entraîner leur allié, ils ne peuvent pas contrôler le tempo de l'intervention ni ses objectifs. Le Général Keightley retient l'option de l'Amiral Barjot qu'en guise de plan B pour éviter de froisser son adjoint.

Le plan Mousquetaire est arrêté. Il s'agit d'un débarquement en Egypte à Alexandrie pour poursuivre vers le Caire. Le gouvernement français approuve ce plan le 23 août 1956 ; les Britanniques n'ont-ils pas le commandement de l'opération ?

Mousquetaire révisé

La proposition de l'Amiral Barjot a fait long feu. Néanmoins, quelques semaines plus tard, l'Amiral Keightley trouve le plan Mousquetaire plus adapté au contexte international. Il souhaite avoir un plan beaucoup plus souple dans le but de pouvoir intervenir très rapidement et de manière limitée dès que la politique internationale l'autorisera. Ainsi de manière autonome vis-à-vis du niveau politique il demande la planification d'un débarquement à Port-Saïd, précisément l'intention initiale de l'Amiral Barjot. Ce dernier avait toutefois d'autres raisons : rendre compatible l'intervention franco-britannique avec une intervention des israéliens dans le Sinaï, sans dévoiler ses buts à son chef (Cf. partie B, paragraphe 1, *les premières décisions*)

Un nouveau plan est donc conçu : le *Plan Mousquetaire révisé*. Cependant, ce nouveau plan rencontre une nouvelle fois des réticences françaises. Les Britanniques veulent absolument que le débarquement soit précédé d'une phase de bombardements aériens. De l'avis français, cette phase est superflue et reste contraire à l'esprit de mener une action rapide et efficace. Les autorités militaires françaises n'auront pas gain de cause. Leur allié leur laisse seulement

l'espoir de raccourcir cette phase initiale si les circonstances d'un débarquement rapide est possible. Mais encore une fois la décision de prendre cette option est exclusivement à la diligence des « patrons de l'opération » et laisse ainsi peu d'espoir. Le plan Mousquetaire révisé est validé le 14 septembre 1956 au niveau du comité de planification et le 20 septembre au niveau des gouvernements.

Conclusion partielle 4

Les deux alliés font partie de la même organisation militaire, l'OTAN. Néanmoins, le travail en commun révèle des incompatibilités culturelles. Il faut souligner qu'ils n'ont pas d'expérience commune ; cet exercice est donc une première.

Le général Beaufre, dans son rapport de fin de mission, fait l'analyse que ce système de commandement correspond bien à une opération type Overlord, comme il est envisagé avec le plan Mousquetaire. En revanche, il fait aussi la remarque qu'il n'est plus le système idéal dès que l'on veut mener des actions rapides et limitées comme le plan Mousquetaire révisé. Il aurait donc été nécessaire de modifier le système de commandement dès que la stratégie militaire fut changée. Mais le système de commandement a été un préalable à toute planification opérationnelle.

La planification opérationnelle de l'intervention militaire franco-britannique met en lumière que la France souffre d'une triple faiblesse et confirme l'erreur fondamentale commise lors d'un choix du mode de commandement de la coalition :

1. La faiblesse des capacités militaires françaises ne permet pas d'action autonome et oblige une « soumission » au Royaume-Unis.
2. La France ne possède pas de structure permanente de planification opérationnelle qui lui aurait permis de proposer un plan cohérent à mettre en concurrence avec celui des Britanniques.
3. Le processus politico-militaire interne reste inorganisé. La position française apparaît ainsi incohérente. L'équipe de planification et les autorités politico-militaires ne semblent pas avoir une vision commune des objectifs stratégiques. Il est ainsi difficile d'imposer des choix à l'allié au niveau opératif. Le lien politico-militaire semble même inexistant. Le gouvernement ne semble pas s'intéresser à la planification de l'opération et les militaires ne rendent pas

compte à leur autorités politiques des difficultés auxquelles ils doivent faire face avec les Britanniques.

4. Ces trois faiblesses ne font qu'aggraver les conséquences de la décision prise le 8 août de confier le commandement de l'opération aux britanniques. Cette décision constitue alors une importance fondamentale puisqu'il s'agit d'une perte de sa liberté d'action, d'une perte de souveraineté, sous prétexte de ménager les britanniques pour les empêcher de reculer.

Ces difficultés françaises mais qui au final deviennent des difficultés pour la coalition, auraient pu être minimisées si la décision de se coaliser fut accompagnée d'une mise en accord des buts et des objectifs de l'intervention. Mais les deux gouvernements laissent planer le flou sur le type d'intervention qu'ils souhaitent. Le commandant en chef de la force va avoir l'autonomie totale pour déterminer les objectifs stratégiques militaires.

Les préoccupations des deux gouvernements sont ailleurs ; du côté de la communauté internationale.

C. LA CRISE, PORTEE SUR LA SCENE INTERNATIONALE ECHAPPE AUX COALISES

Pendant ce temps-là, au niveau diplomatique

La conférence internationale voulue par Dulles se déroule du 16 au 24 août 1956. L’Egypte n’y assiste pas. Deux options sont envisagées. Le canal est bien considéré comme une propriété de l’Egypte. En revanche la gestion est confiée :

Option 1 : à l’Egypte sous contrôle d’une instance internationale ;

Option 2 : à une instance internationale qui supplanterait la société du canal.

En tout état de cause, l’usage du canal est considéré comme un bien international et doit être libre de circulation pour quiconque, notamment les navires israéliens.

Durant cette conférence, il est décidé de confier à un comité de présenter les propositions de la conférence à Nasser pour validation. Les franco-britanniques sûr du refus égyptien, sont persuadés de tenir une chance de justifier l’intervention.

Mais avant même que Nasser donne sa réponse, M. Dulles déclare vouloir persévérer dans la voie diplomatique et propose dans un communiqué de faire d’autres propositions pour préserver la paix. Les britanniques et les français sont désemparés. Le secrétaire d’état américain leur vole l’occasion d’avoir un *casus belli*. Le divorce est consommé. Les justifications d’une intervention armée s’échappent de plus en plus.

Si le gouvernement Mollet est toujours soutenu par le parlement et une grande partie de la population, M. Eden est de plus en plus isolé au sein du parlement et même au sein de la majorité. Sa résolution est cependant indemne et il est encouragé dans cette voie par des alliés du monde arabe. Sa seule option est de trouver un motif pour engager son armée avec l’aval de la communauté internationale.

L’affaire des techniciens du canal

M. Eden a une idée pour provoquer la situation qui lui donnera la liberté d’action nécessaire. Son idée est simple : montrer à la communauté internationale que l’Egypte ne peut garantir la

libre circulation du canal. Son plan consiste à retirer les techniciens de la compagnie du canal pour mettre le Colonel Nasser dans l'incapacité d'en assurer la gestion.

Les 10 et 11 septembre, lors d'une rencontre entre MM. Eden et Mollet, le premier entraîne son homologue français dans cette voie. M. Mollet n'est pas franchement convaincu. Mais encore une fois l'amitié qui lie ces deux hommes est plus forte. Par ailleurs la compagnie du canal se plaint de la situation de ses employés en Egypte menacés. Le retrait des techniciens est donc tout à fait légitime.

Le 15 septembre les deux tiers des techniciens quittent l'Egypte. Mais le scénario ne se déroule pas comme prévu : Aucun embouteillage à déplorer, le trafic sur le canal est nominal. L'Egypte a pu être renforcée par des techniciens venus de l'Europe de l'est et a pu prendre le relais dans la gestion du canal. Le pari d'Eden est perdu ou plutôt la mauvaise appréciation des capacités égyptiennes pour gérer le canal a entraîné une décision mal adaptée et par voie de conséquence un effet non désiré. Plus personne ne parie désormais sur l'effondrement de Nasser.

Conclusion partielle 5

Dans le domaine diplomatique, les deux alliés n'ont fait que perdre du terrain depuis fin juillet. Une intervention armée dans l'état n'est pas envisageable. Le président américain et son secrétaire d'état ne cachent désormais plus leur hostilité pour un règlement de cette crise par la force. Après les épisodes de la conférence internationale et l'affaire des techniciens du canal, les franco-britanniques perdent définitivement la main. Leur ligne politique est sur une voie sans issue. La « manœuvre externe » est « perdue ».

Le processus politico-stratégique est très perturbé. Pour continuer vers leur but, ils vont complètement changer d'approche. Mais n'est-il pas déjà trop tard ?

D. VERS UNE COLLUSION AVEC LES ISRAËLIENS

1. La France change de stratégie.

M. Eden n'a plus de ressource. Sur la scène internationale, il est, avec son homologue français, en minorité ; au Royaume-Uni, il est clair maintenant qu'il n'y a pas de soutien américain et les parlementaires comme la population voire des membres de la majorité sont très défavorables à une intervention armée. M. Eden semble « vaincu ». Le gouvernement français craint la défection de son allié britannique. C'est à ce moment-là que la deuxième option envisagée par les français va prendre de l'intérêt. Cette deuxième option est israélienne. Comme vu plus haut, le gouvernement français et certains cercles ont envisagé dès le début une coopération avec Israël. Il est temps maintenant d'approfondir cette voie.

Une guerre préventive israélienne

Le jeune état hébreu est visé dans son existence même par les pays arabes de la région. Engagé dans un conflit ouvert quelques années auparavant pour lequel il en est ressorti vainqueur contre ses voisins musulmans, il est maintenant menacé d'une riposte. Ses craintes sont un réarmement et une collusion des pays arabes qui ne tarderaient pas de l'attaquer. Par ailleurs, des attaques limitées mais régulières à ses frontières de ces derniers ne font que donner de la réalité aux menaces. Trop petit pour se défendre, la crise de Suez lui donne l'opportunité de mener une opération préventive pour reprendre de la profondeur défensive face à la puissance dominante de la région, l'Égypte. Son objectif est bien de diminuer le potentiel militaire égyptien et s'emparer du Sinaï. Israël joue réellement sa survie.

Les relations secrètes franco-israéliennes

Les relations franco-israéliennes ne datent pas de ce mois de septembre 1956. Elles ont démarré avant le début de la crise¹⁵. La France vend des armes à Israël et une coopération militaire contre Nasser est évoquée dès le début 1956. Cependant les premières approches françaises n'ont pas été concluantes : au début de la crise, en réponse au ministre de la défense française qui demandait au chef du gouvernement israélien, Ben Gourion, en combien de temps l'armée israélienne peut atteindre le Canal, ce dernier déclare « notre Suez, c'est

¹⁵ Thomas, Comment Israël fut sauvé. Les secrets de l'expédition de Suez, Michel Albin, 1978.

Eliat¹⁶ »¹⁷. Pendant la planification militaire franco-britannique (plan Mousquetaire et sa révision) les relations politico-militaires entre ces deux pays n'ont pas cessé. Les français, contre l'avis britannique, pour des raisons diplomatiques, et surtout à son insu, tiennent informé Israël des plans militaires. Si Guy Mollet respecte le silence de l'opération, M. Bourguès-Maunoury et son collaborateur Abel Thomas, renseignent les autorités israéliennes.

Elaboration d'un plan en commun

Côté français, à la manœuvre des relations franco-israéliennes, figure une délégation politico-militaire restreinte et secrète : Le Ministre de la défense, M. Bourguès-Maunoury, son chef de cabinet M. Thomas, et le Général Challe.

Les pourparlers débutent le 7 septembre entre l'Amiral Barjot et le chef des opérations israélien Meir Amit. La planification d'une intervention conjointe démarre. Le Général Beaufre y participe. La conception du plan « I » est en cours. Les français, à cette occasion retrouve la liberté d'action qu'ils n'ont pas avec les britanniques.

La coopération israélo-française se limite à une coordination d'ensemble. Il n'est pas question ici de commandement intégré, ni de force multinationale. L'idée de manœuvre en cours de planification est globalement une intervention d'Israël depuis l'est de l'Egypte pour s'emparer du Sinaï et se porter sur la rive orientale du canal de Suez pendant que les Français abordent directement le canal par Port-Saïd pour s'en emparer totalement. Sans l'appui britannique et surtout sans les bases de départ que constituaient Malte et Chypre, ils envisagent de lancer l'opération amphibie à partir des bases israéliennes. Il est prévu que des forces aériennes françaises renforcent les troupes terrestre israéliennes en fournissant des appuis, un soutien logistique et bombardent la flotte d'aéronefs militaires égyptiens sur les aéroports.

Les canaux de discussions entre les deux pays sont mis en place à plusieurs niveaux : au niveau politico-stratégique entre les gouvernements et les plus hautes autorités militaires et au niveau opératif où le général Beaufre représente la partie française. Dans cette planification les relations politico-militaires franco-françaises sont plus fluides. Le générale Challe et l'Amiral Barjot assurent le lien.

¹⁶ Le golfe d'Aqaba, ou le golfe d'Eilat est un golfe adjacent à la mer Rouge dont il est séparé par le détroit de Tiran

¹⁷ Mickael Brecher, decisions in Israel, yale, 1975, forein office, dans marc ferro,op.cit., et shimon Perez, op.cit., p214.

Le général Challe est Major général au sein de l'état-major général des armées. Il joue dans les relations franco-israéliennes un rôle central. Il est dans ces attributions directement en liaison avec le gouvernement. Il ne semble pas rendre de quelconques comptes au Général Ely, le Chef de l'état-major général des armées et prend ses ordres auprès de son ministre de tutelle et le président du conseil. Pour mener les travaux de planification, il est en lien avec la force expéditionnaire par l'intermédiaire de l'Amiral Barjot, commandant en chef français de cette force qu'il a pris soin de nommer à ce poste. Le Général Ely n'est d'ailleurs pas convaincu par cette collusion avec les Israéliens, mais il ne s'y oppose pas pour éviter que l'on reproche à l'armée de mettre un frein à des décisions politiques¹⁸.

Ces travaux ont la particularité d'être conduit par le niveau politique. L'organisation ainsi mis en place sort des cadres institutionnels traditionnels. On peut faire des hypothèses sur ce choix :

- volonté de préserver le secret sur ces opérations politico-militaires rendues nécessaires au regard du contexte international ;
- ou est-ce le manque de processus formalisé du processus politico-stratégique.

Les propositions françaises aux autorités israéliennes concernant une intervention commune en Egypte vont très vite aboutir à deux conditions essentielles pour l'Etat hébreu que l'on a déjà évoqué avant que les britanniques et les français décident de s'associer : une neutralité bienveillante américaine et un accord des britanniques pour éviter leur intervention au secours de Nasser¹⁹.

M. Ben-Gourion voit dans cette coopération des avantages de long terme pour son pays. Il souhaite devenir un allié des deux puissances européennes. A cet effet, ses instructions à ses subordonnés sont claires : ne pas apparaître comme demandeur.

Le chef du gouvernement français rassure son homologue : « Eden cherche un prétexte à s'engager, vous lui donnerez ainsi ». En ce qui concerne les américains, Ben Gourion préfère attendre la fin des élections américaines. Mais M. Pineau est catégorique : s'ils attendent la fin des élections, il y aura une collusion américaine avec les Russes pour mettre pied au Moyen-Orient. En revanche, il convainc ses interlocuteurs, d'attaquer avant les élections pour éviter une réaction américaine à cause de l'important poids de la diaspora juive aux USA.

¹⁸ Georgette Elgey, La république des tournantes ».

¹⁹ En référence au traité de 1955 entre l'Egypte et la Grande-Bretagne.

Le 10 et 11 octobre 1956, Français et Israélien signent des instructions secrètes définissant les grandes lignes du plan « I ».

Mais les Israéliens soumettent leur engagement à celui des Britanniques, au minimum une neutralité, pour éviter toute déconvenue. Il va donc s'agir de convaincre le Royaume-Unis.

En parallèle, le Général Challe élabore un plan pour justifier l'attaque qui se prépare vis-à-vis de la communauté internationale. Il s'agirait dans un premier temps pour Israël d'attaquer l'Egypte par l'Est jusqu'au Canal de Suez. La France et le Royaume Unis, interviendrait alors sur le Canal dans le but de s'interposer entre les deux belligérants. La manœuvre extérieure change du tout au tout.

Conclusion partielle 5

Les Français retrouvent leur liberté d'action.

Dans cette phase de la crise de Suez, la France se démarque du Royaume-Unis. Elle retrouve sa liberté d'action et prend l'initiative créer une autre coalition avec Israël.

Sa stratégie est simple : intervenir militairement en Egypte en mettant la communauté internationale sur le fait accompli. Cependant, il s'agit d'une nouvelle ligne politique, une autre manœuvre « extérieure ». Cela restera-t-il sans conséquence ?

Le processus politico-stratégique interne

En interne, le dialogue politico-militaire est rétabli et les contacts franco-israéliens, à chaque niveau sont pris. Le chef de la force A, le Général Beaufre, planifie l'opération et se coordonne avec les Israéliens. Il semblerait que l'autonomie acquise ait permis de clarifier le processus interne.

Un changement de la manœuvre externe

Les Français changent de stratégie. La première voie vers laquelle ils ont été entraînés par les Américains a échoué. Ils se lancent vers une nouvelle voie pour laquelle la manœuvre externe change littéralement. Exit le blocage diplomatique qui aurait donné le « prétexte ». Désormais ce dernier va être construit de toute pièce.

2. Les accords de Sèvre

Guy Mollet, toujours respectueux de s'accorder avec les britanniques souhaite mettre dans la confiance son ami Eden. A cet effet, le 14 octobre, le Général Challe et M. Gazier du quai d'Orsay, en remplacement de M. Pineau retenu à New York auprès de l'ONU, rencontre le premier ministre de la grande Bretagne. Le Général Challe est chargé d'exposer son plan pour y faire adhérer la Grande-Bretagne. Il n'y va pas par quatre chemins et interroge M. Eden sur les réactions envisagées à une attaque d'Israël en Egypte. Ce dernier n'envisage pas de réaction mais impose une contrainte : pas d'attaque de la Jordanie avec qui des accords de défense ont cours. A l'exposé du plan du Général Challe, le premier ministre est très enthousiaste. Il a désormais le motif qu'il cherche.

L'enthousiasme d'Eden n'est pas partagé par tout le monde dans le camp britannique. Le premier ministre fait part du plan français à son entourage proche (ministres et quelques collaborateurs) mais reçoit des avis défavorables, notamment de son ministre d'état des affaires étrangères, M. Nutting et son secrétaire des affaires étrangères et du Commonwealth M. Lloyd qui préfèrent désormais, au vu de la situation internationale, opter pour la voix diplomatique. Contrairement aux us et coutumes au Royaume-Unis, Eden impose son choix : le Royaume-Unis suit le plan français.

Les Israéliens sont avertis de l'accueil favorable du premier ministre Eden, mais restent défiant et veulent qu'un accord tripartite accouche de cette coopération tacite. Ils se disent prêts à rejoindre les délégations européennes, au même niveau de représentation²⁰. Le gouvernement français organise donc en secret une conférence à Sèvre, dans une résidence privée, connues de M. Bourgès-Maunoury qui l'a utilisée en pleine période de Résistance. Va pouvoir commencer la conférence de Sèvre qui va permettre de sceller les accords entre la Grande-Bretagne, Israël et la France.

²⁰ Ben-Gourion cable au représentant du ministère de la défense israélien à Paris: 'In connection with the arrival of the British representatives in Paris, you should contact the French immediately and ask them whether the meeting can be made tripartite. The Israeli representatives are ready to come immediately, in utmost secrecy. Their rank will equal the ranks of the British and French representatives.'- Cit. Avi Shlaim, *The Protocol of Sèvres, 1956: Anatomy of a War Plot*, *International Affairs*, 73:3 (1997), 509-530XX Bar-On, *Etgat ve-tigra*, p. 251. In the following account of the discussions at Sèvres, I have drawn very heavily and with gratitude on Bar-On's account in pp. 250-79 of his book. All the quotations are from this source unless otherwise stated.

Une manœuvre de déception

Avant la conférence, la France continue de dérouler son plan au niveau politico-diplomatique. M. Chaban-Delmas, accompagné de M. Faure lors d'un entretien avec l'ambassadeur des Etats-Unis en poste à Paris, laisse entendre qu'il n'y aura pas d'intervention militaire avant les élections américaines. Le but, semble-t-il, est de se parer de toute entrave américaine. Les Etats-Unis ne peuvent rester ignorants des préparatifs militaires. En les trompant sur le tempo et les motifs d'une future intervention en Egypte, les Français rendent d'autant plus crédible la réaction franco-anglaise à l'attaque israélienne.

Rendez-vous à Sèvres

Cette séquence dans la résolution de la crise est un point important du processus politico-stratégique qui mérite d'être décrit dans le détail.

Lors de cette conférence les trois parties « négocient » la future intervention. Le plan imaginé par les français est discuté. Ces derniers, ont l'initiative, le privilège et l'avantage de mener les débats. Ils occupent aussi un autre rôle, celui de conciliateur. En effet, les relations entre Israéliens et Britanniques ne sont pas au beau fixe depuis l'origine de l'Etat hébreu et une défiance réciproque perdure.

Les participants à la conférence secrète

Côté israélien, un petit comité composé du chef du gouvernement et ministre de la défense, Ben Gourion accompagné de Shimon Perez, directeur général du ministère de la défense et Moshe Dayan, chef d'état-major des armées font le voyage jusqu'en France.

Le premier ministre britannique, envoie son secrétaire des affaires étrangères et du Commonwealth, M. Lloyd, pour le représenter à la conférence, accompagné de son secrétaire privé, M. Logan. Deux hypothèses sont possibles pour justifier l'absence d'Eden. Il pourrait souhaiter ne pas être pris en flagrant délit de collusion avec les Israéliens tout d'abord ; mais son état de santé s'empire et se pourrait être aussi une raison qui le pousse à ne pas quitter le Royaume-Uni et limiter ses déplacements.

Quant à la partie française, on retrouve le même conseil restreint : le président du conseil, M. Mollet, son ministre de la défense, M. Bourgès-Maunoury et son assistant, M. Thomas, le ministre des affaires étrangères, M. Pineau et le Général Challe, le Major général de l'état-

major général des armées. Il s'agit des mêmes personnages à la manœuvre avec les Israéliens depuis le début de la crise.

C'est une conférence secrète et politique. Mais, parmi les participants, il y a des militaires pour les questions plus techniques et en tant que conseiller auprès des responsables politiques. Il faut noter cependant le manque de représentation de la partie britannique.

Déroulement de la conférence du 22 au 25 octobre 1956

Lundi 22 octobre :

En accueillant, la délégation israélienne, M. Thomas donne la teneur et les enjeux de cette réunion : « Un jour, il n'y a aucun doute sur le fait que la conférence de Sèvres sera rendue publique. Il dépend par conséquent de nous de faire que l'histoire la comparera à la conférence de Yalta ou celle de Munich ». On retrouve dans ces propos les références à la deuxième guerre mondiale et au mauvais souvenir de Munich.

Les représentants britanniques ne sont pas encore arrivés. Ben-Gourion ouvre les discussions préliminaires en listant ses considérations du plan « Challe » que le premier ministre israélien nomme « plan des Anglais ». Ses principaux griefs sont qu'Israël apparaît vis-à-vis de la communauté internationale comme agresseur et les franco-britanniques comme gardien de la paix. Par ailleurs, le déclenchement de l'attaque entraînerait une réaction de l'aviation égyptienne qui bombarderait les villes d'Israël en riposte.

Le premier ministre israélien enchaîne ensuite avec sa grande vision au Moyen-Orient dont il tente d'y faire adhérer son allié français. Il nomme sa vision de réorganisation du Moyen-Orient, le « fantastique plan ». Quelques mots sur les desseins israéliens²¹ :

- Il juge tout d'abord que la Jordanie, petit état, n'est pas viable en l'état ;
- Il propose une partition en deux parties ;
- La première, à l'est pourrait être rattachée à l'Irak, qui devra faire la paix avec Israël et accueillir les réfugiés palestiniens ;
- La seconde, à l'ouest, serait rattachée à Israël et aurait un statut de région autonome ;

²¹ Avi Shlaim, *The Protocol of Sèvres, 1956: Anatomy of a War Plot, International Affairs*, 73:3 (1997), 509-530.

- A son avis, le Liban souffre d'une population musulmane trop importante, notamment au sud ;
- Il souhaiterait donc qu'Israël s'étende au nord jusqu'à la rivière Litani. Ainsi, le Liban serait recentré sur sa population chrétienne.
- Le canal de Suez pourrait avoir un statut international et Israël prendrait sous son contrôle les détroits de Tiran dans le golfe d'Aqaba pour assurer la libre circulation.
- Ce projet ne peut aboutir que si Nasser est démis d'Egypte pour être remplacé par un pouvoir pro-occidental.
- Ben-Gourion estime que ce plan est profitable au monde occidental : il permettrait au Royaume-Unis de retrouver son hégémonie au Moyen-Orient par l'intermédiaire de l'Irak et de la Jordanie, la France serait garantie d'une influence dans la région avec la Liban et Israël et les Etats-Unis gagneraient la stabilité dans cette région et y seraient prévenus d'une extension de l'URSS.

Mais les préoccupations françaises sont concentrées sur le court-termes et les Israéliens sont poliment invités à rester sur le sujet du jour : l'intervention en Egypte.

A l'arrivée de la délégation britannique, Llyod prend connaissance des réticences (précédemment exposées) israéliennes par rapport au plan Challe. Il rétorque que les Britanniques sont très attachés (condition essentielle) au fait que personne ne découvre la collusion. Il est prêt à envisager de raccourcir le délai d'intervention des forces européennes de 72 heures à 48 voire 36 heures pour éviter que des villes israéliennes subissent des représailles égyptiennes mais avoue que son mandat ne le permet pas et il doit retourner pour cela à Londres dès le lendemain. Les français proposent de mettre en avance de phase une partie de ses aéronefs sur des bases israéliennes en guise de protection du ciel israélien. Cette proposition semble convenir à toutes les parties mais les français et les israéliens savent que seuls les britanniques ont les moyens aériens pour venir à bout de la flotte d'avions égyptienne.

Peu confiant en M. Llyod pour défendre la solution de l'intervention armée auprès de son chef de gouvernement, Pineau est missionné pour voir directement M. Eden.

Le mardi 23 octobre 1956

La délégation britannique part pour l'Angleterre. Les deux autres délégations continuent leur discussion dans une atmosphère beaucoup plus cordiale. Les militaires de chaque délégation

mettent au point les manœuvres israéliennes pour qu'elles ressemblent à une réelle attaque et non qu'un simple raid pour rendre crédible la réaction franco-britannique.

Dayan résume les conditions israéliennes sur une note en 6 points.

Dans la journée, Pineau rejoint Londres pour voir M. Eden en personne comme il a été prévu la veille avec les 6 points de Dayan. Durant le dîner avec Llyod et Eden, il expose directement à ce dernier de l'avancé des pourparlers à Sèvres. Le chef du gouvernement britannique est très enthousiaste et offre son soutien aux Israéliens. M.Llyod annonce qu'il ne poursuivra pas la conférence de Sèvres et qu'il sera remplacé par M. Dean, sous-secrétaire d'état aux affaires étrangères pour accompagner M. Logan.

Le mercredi 24 octobre 1956

Le troisième jour de conférence, Pineau rentre de Londres et rend compte des réactions d'Eden. Ce dernier s'est avéré être beaucoup plus conciliant que son secrétaire des affaires étrangères et a accepté les 6 conditions israéliennes.

La (nouvelle) délégation britannique après avoir reçu des instructions d'Eden se rend à Sèvres. Les points soulignés par Eden sont que l'attaque israélienne doit être de grande ampleur pour s'autoriser une réaction et que la conférence doit être tenue dans le plus grand secret. A leur arrivée cependant, elle découvre qu'Eden a validé le plan en 6 points que Pineau a ramené.

Dayan expose à tous la manœuvre israélienne qui consiste au parachutage d'unités près du canal et l'attaque d'une brigade blindée à travers le Sinaï.

A la fin de la journée, un accord prend forme. Le plan de 6 points de Dayan est légèrement modifié pour aboutir à un protocole en 7 articles que Ben Gourion propose de mettre à l'écrit et de signer. La délégation Britannique signe comme les deux autres. A leur retour, cette signature, alors que sur le fond elle correspond au mandat d'Eden, elle mettra dans une colère noire ce dernier qui y voit la justification ostentatoire de sa collusion avec Israël.

Le protocole final en version anglaise figure en annexe 2.

Les accords particuliers sur le nucléaire

En parallèle de la fin de cette conférence tripartite, Shimon Perez demande à voir Messieurs Mollet et Bourgès-Maunoury en privé. Il veut revenir sur la demande qu'il a faite quelques semaines auparavant, le 13 septembre avec Ernst Bergman, président de la commission

atomique d'Israël, au commissariat de l'énergie atomique, pour une aide pour la construction d'un réacteur de recherche sur l'eau lourde à Dimona dans le sud d'Israël. Cette demande est validée en conseil des ministres restreint. Ainsi, Shimon Perez s'est vu recevoir une réponse favorable à sa requête²².

La conférence de Sèvres a donc fait l'objet de deux accords, l'un pour l'intervention en Egypte et un sur l'aide française pour un programme nucléaire « civil » israélien. Est-ce que la participation israélienne a été un élément clé pour pouvoir bénéficier de l'aide française pour le nucléaire ? Les témoignages d'acteur de l'état hébreu démentent. On peut cependant se poser la question.

L'épisode des protocoles écrits

Cette conférence de Sèvres s'achève par la rédaction et les signatures du protocole qui lie désormais Israël, la France et le Royaume-Uni. Chaque délégation repart donc avec un exemplaire écrit et signé. Messieurs Logan et Dean retournent à Londres pour faire un compte-rendu à leur premier ministre. A la découverte que les accords obtenus sont stipulés par écrits, Eden entre dans une colère folle et déclenche une manœuvre pour récupérer l'ensemble des trois exemplaires. Eden y voit une preuve de collusion avec Israël qui pourrait lui amener de grands préjudices. MM Logan et Dean ont agi en toute bonne foi, comme ils ont l'habitude de faire ; un bon accord doit être formalisé par un écrit qui fait référence. Eden se retrouve pris à son propre jeu. Il a voulu contourner les usages en vigueur au sein des institutions du Royaume-Uni en œuvrant dans le secret, n'a pas pris soin de constituer une délégation bien en phase avec ses objectifs et a notamment autorisé à M. Llyod de subdéléguer la mission qu'il a reçu.

Les tentatives pour récupérer les autres exemplaires de l'accord sont vaines : la délégation israélienne a déjà quitté la France. Le chef du gouvernement britannique va devoir poursuivre avec cette contrainte. Aura-t-elle des conséquences sur le déroulement du plan ? Ce n'est pas impossible...

²² Le réacteur fut construit un an plus tard, alors que M. Bourgès-Maunoury fut président du conseil, avec une capacité deux fois plus importante que prévue.

Quelle analyse faire de cette séquence au regard du processus politico-stratégique?

Les français reprennent l'initiative vis-à-vis de leur allié.

Les Britanniques rentrent une nouvelle fois dans le jeu ; mais cette fois-ci, les discussions se déroulent autour d'un plan français : les français ont donc l'initiative. Néanmoins, cela n'aboutit pas à un changement des plans opérationnels franco-britanniques. Le système de commandement et le plan Mousquetaire révisé restent valides.

M. Eden rompt avec les institutions et la culture britannique.

Pour la partie britannique, M. Eden fait le choix d'outre passer les processus normaux qui ont usage en Grande-Bretagne : les discussions d'un niveau politico-stratégique se déroulent avec un comité très restreint (1^{er} Ministre et Ministère des affaires étrangères) et dans le plus grand secret. Il s'agit d'un choix personnel, d'une entrave aux institutions britanniques et d'un risque majeur pour Eden dont l'affaire des protocoles écrits est symptomatique. A-t-il vraiment le choix ; il est tellement isolé politiquement au sein de son pays, qu'il ne peut faire part de cette collusion avec Israël sans faire face à un blocage. Cette prise de risque est-elle en adéquation avec les enjeux du Royaume-Unis ? On peut en douter. M. Eden semble plutôt guider par des convictions personnelles. Le choix rationnel laisse la place au choix psychologique.

Les israéliens prennent soin de mettre en phase l'accord avec leur but de guerre.

L'approche israélienne est toute différente et montre une volonté de tirer un maximum d'avantage en minimisant les risques. En effet, dans le scénario qui lui est proposé, elle est l'acteur qui prend le plus de risques. Mais ces derniers sont en lien avec les enjeux : Son existence et la vie d'une partie de sa population.

Tout d'abord, sa participation à cette collusion lui permet de négocier une aide pour son projet nucléaire et de s'allier à de grandes puissances occidentales. Elle en tire un avantage pour le long terme.

Ensuite, elle prend soin de formaliser cet accord secret par écrit pour engager ses alliés et se préserver de mauvaises déconvenues. Il gagne également une aide militaire des alliés pour minimiser la menace adverse sur sa population.

Enfin, elle s'assure une neutralité des autres parties quant aux gages territoriaux qu'elle pourrait prendre durant l'opération (article 4 du protocole de Sèvre).

En faisant preuve ainsi de calcul face à ses partenaires obsédés par l'intervention armée, sa stratégie est globale, claire et apparaît cohérente.

Le protocole de Sèvre, les manquements d'un mandat de coopération

Le protocole de Sèvre à l'avantage d'être clair et simple. Il fixe le rôle de chacun, assure la coordination d'ensemble dans les domaines militaire et politique.

En revanche, aucune mention n'est portée sur le but dont il est évident que pour les différentes parties, il s'agit de la chute de Nasser, ni les conditions de sortie de crise. Or il semble, que ces deux points résument les enjeux d'une telle opération. Une telle omission peut difficilement être un oubli. D'après les critères définis en première partie et qui devraient cadrer les plans d'une coalition, le protocole de Sèvre est incomplet.

3. La décision de déclenchement de l'opération sous tension franco-britannique

Les Etats-Unis d'Amérique surveillent leurs alliés

Les allers-retours entre Israël et la France de responsables politiques et autorités militaires, malgré les multiples précautions, ne sont pas passés inaperçus. Farouchement contre une intervention en Egypte, les Etats-Unis savent que le Royaume-Unis et surtout le France sont prêts à en découdre avec Nasser.

Depuis début août, ils s'activent dans le domaine diplomatique pour « gagner du temps » et rendre toute intervention impossible. L'analyse qu'ils font de la situation est précisé par Georgette Elgey dans son ouvrage « La république des tournantes ». Cette dernière cite M. Dulles lors d'une conversation avec son président, M. Eisenhower qui explique qu'une intervention armée en Egypte des Français et des Britanniques serait dramatique. Tout le Moyen-Orient se retrouverait contre eux et ils finiraient par employer la force à outrance. Ceci constituerait une opportunité pour Moscou pour en tirer tous les bénéfices en s'imposant au Moyen-Orient en lieu et place de l'Occident.

La stratégie Américaine est ainsi claire : empêcher l'intervention. Néanmoins, Dulles n'est pas hostile à tous les préparatifs de guerre des alliés européens dans la limite où ils

n'aboutissent pas ; il dira « la faculté d'être au bord de la guerre sans y tomber est un art nécessaire ».

Les Etats-Unis suivent la situation de prêt. Leur système de surveillance les renseigne sur les activités dans la région du Moyen-Orient. Ils possèdent des moyens de reconnaissances techniques importants, notamment des avions de reconnaissance à haute altitude, les U-2. Ils emploient ces moyens en Méditerranées durant les mois d'août, septembre octobre et novembre (durant toute la crise) et voient bien l'activité militaire franco-britannique autour de Malte et Chypre. Ils sont donc bien au courant de ce que préparent ces derniers²³.

A compter de mi-octobre, ils commencent à comprendre que les Français et les Britanniques en liaison avec Israël passent d'une phase de négociation à autre chose, non connu, donc inquiétant pour les américains²⁴ :

- Ils observent qu'Israël possède 60 avions de combat Mystère IV, alors que la France ne devait en céder que 24.
- Ils constatent que les franco-britanniques ont arrêté les négociations sur la scène internationale et ont ralenti leurs relations avec les Etats-Unis.
- Comme évoqué précédemment, ils suivent les allers-retours mystérieux et secrets qui dénotent une entrée en scène d'Israël.

En réaction, ils s'activent sur la scène internationale par l'intermédiaire de discours (campagne présidentielle) et conférences de presse pour tenter d'empêcher toute action militaire.

Le jeu mystérieux d'Anthony Eden en interne

Au Royaume-Unis, M. Eden fait toujours cavalier seul. A la suite de la conférence de Sèvres, il indique à son gouvernement qu'il y a des signes pour qu'Israël attaque l'Egypte. Il prend lors de ce même conseil des ministres la décision que le Royaume-Unis va prendre comme prétexte cet événement pour intervenir militairement et prendre le contrôle du canal. Indéniablement, il n'évoque pas la collusion avec les Israéliens ; l'adoption du plan Challe par le Royaume-Unis est une décision personnelle et qui reste secrète.

²³ CEHD, *La France et l'opération de Suez de 1956*, 8 octobre 1996

²⁴ CEHD, *La France et l'opération de Suez de 1956*, 8 octobre 1996, page 121.

La France prépare l'après Nasser

Le point non évoqué lors de la conférence de Sèvres²⁵, est le remplacement de Nasser au gouvernement d'Egypte. S'agit-il d'une question non tranchée au sein des coalisés ; cela fait-il l'objet de discorde ; ou cela est-il volontairement mis hors accord pour que chacun défende son projet ?

En tout état de cause, le gouvernement français prépare l'avenir. A cet effet, il mandate une mission au Soudan pour convaincre un candidat potentiel.

C'est ainsi que Jacques Piette, un ami de Guy Mollet accompagné de George Plescoff, du ministère des finances partent au Soudan²⁶. Leur mission est double. Tout d'abord ils sont chargés de rencontrer le Général Néguib, ancien chef du gouvernement égyptien et évincé par Nasser, pour le convaincre de revenir au pouvoir après la chute de ce dernier. Ensuite, il s'agit pour eux de prendre contact avec les autorités soudanaises pour s'assurer de leur non intervention en soutien de Nasser. Pour ce dernier point, la France est prête à « acheter » la neutralité des maîtres de Khartoum. Globalement, les deux français réussissent. Tout se prépare pour la future intervention militaire.

Israël suit l'accord de sèvres, la communauté internationale réagit.

Conformément aux accords de Sèvres, Israël attaque l'Egypte le 29 octobre 1956 suivant le plan de manœuvre esquissé par Dayan le 23 octobre. Comme prévu aussi à Sèvres, des Mystères IV partis de France arrivés en Israël, « maquillés » des couleurs israéliennes participent aux combats avec des pilotes français qui opèrent ainsi de manière clandestine.

Avec les derniers déboires des alliés européens au niveau diplomatique, la communauté internationale, hormis les Etats-Unis, ne s'attend pas à cette action. Les réactions sont néanmoins rapides. Ces derniers sont les premiers à réagir. M. Eisenhower envoie un message au premier ministre Eden pour s'offusquer de l'attaque israélienne. Mais en même temps, les messages se sont probablement croisés, Eden envoie un message pour préciser sa position : « les égyptiens méritent cela ». Si le but de M. Eisenhower est de dissocier le Royaume-Uni de la France, soupçonnée de collusion avec Israël, ses efforts sont vains. Le même jour, Les Etats-Unis demandent une réunion du conseil de sécurité des nations-unies pour ne pas laisser l'URSS prendre l'initiative. Au conseil, les Russes avertissent les participants que la France et

²⁵ Ce sujet n'apparaît pas au moins dans le protocole de Sèvres.

²⁶ Elgey, Histoire de la 4^{ème} République-la République des tourmentes.

le Royaume-Unis ont envoyé un ultimatum à Israël et à l’Egypte un peu plus tôt. La séance est donc ajournée. Un jour plus tard, les Etats-Unis font une proposition de résolution au sein des Nations-unies pour qu’Israël se retire d’Egypte. Quant aux Russes qui ne comprennent pas encore le différend entre les Etats-Unis d’une part et les franco-britanniques d’autre part, ne réagissent pas.

La crise au sein de la coalition franco-britannique

Les accords de Sèvres prévoit que 36 heures après le début de l’attaque israélienne, à l’issue de l’ultimatum, les bombardiers de la coalition franco-britannique neutralisent les aéronefs égyptiens encore au sol (phase aéro-psychologique). Mais à l’heure dite, les bombardements ne sont pas là. Sur le théâtre d’opération, entre militaire Français et britanniques le ton monte. Les français ne comprennent pas ce contretemps. Ben-Gourion à son tour s’inquiète et prend contact avec le président du conseil français pour demander d’intervenir auprès d’Eden. Trois hypothèses peuvent expliquer ce contre temps : soit les britanniques veulent masquer la collusion avec Israël, notamment depuis l’épisode des traces écrites des accords de Sèvres ; soit il s’agit d’une réaction des militaires britanniques qui, on l’a vu, ne sont pas très favorable à cette intervention ; soit ces derniers, ignorant l’existence de la coordination avec Israël ne comprennent pas le tempo qui leur est imposé.

L’action des aéronefs de la coalition démarre avec 12 heures de retard après intervention du niveau politique. Cette phase est prévu de durer jusqu’à 8 jours avant que les premières unités soit envoyées à terre (plan Mousquetaire révisé). On sait que ce délai avait posé des problèmes au français dans la phase de planification.

La collusion entre la France, le Royaume-Unis et Israël est évidente. Le « prétexte » construit et élaboré à Sèvre ne marche pas. Sur la scène internationale, les choses se précipitent. La Yougoslavie, en vue de contourner le veto des Français et des Britanniques à la proposition de résolution américaine, convoque l’assemblée des Nations-Unies. Les 3 et 4 novembre, la résolution américaine est discutée. Elle impose un cessez-le-feu dans les 12 heures pour tous les protagonistes et l’envoi d’une force d’interposition des Nations-Unies. Le tempo diplomatique s’accélère et les français qui ont toujours milité pour une action brève et surtout rapide perdent patience. Les militaires français exigent de leurs interlocuteurs britanniques un débarquement dans les plus brefs délais ; les tensions entre alliés sont de plus en plus fortes. Le Général Ely envoie un message au général Keightley : « il est vivement souhaité que des

actions légères parachutistes soient entreprises dès le 3 novembre, aujourd'hui, sur des points jugés favorables ». Le commandant de l'opération refuse ; son motif, la situation n'est pas favorable ; les renseignements en sa possession lui interdisent une quelconque action légère.

Le Général Mountbatten qui a toujours été hostile à cette intervention, prend contact avec la Reine pour qu'elle s'oppose aux desseins d'Eden. Ce dernier subit ainsi une pression interne de la Reine, du parlement et de la rue pour qu'il cesse les hostilités. Il teste le commandant de l'opération pour savoir si un report du débarquement est encore possible²⁷. Les autorités militaires françaises sur le théâtre s'indignent.

Le Général Ely télégrammes à l'état-major intégré et à l'état-major français : « sur le plan politique, il est essentiel qu'une mise à terre ait lieu dans les plus courts délais possibles (...) la date du 6 est trop tardive. ». MM Pineau et Bourgès-Maunoury arrivent à Londres pour « mettre la pression » sur Eden.

Finalement le 5 novembre matin les premiers parachutages ont lieu et c'est une réussite, les unités rencontre peu de résistance. Le lendemain les premières mises à terre par la mer ont lieu.

Conclusion partielle

Les britanniques mettent du temps avant de déclencher les opérations pour plusieurs raisons :

- Eden, isolé au sein du Royaume-Unis, fait face à des freins interne jusqu'aux autorités militaires et apparaît très fébrile pour prendre la décision d'intervenir.
- Par ailleurs, ces dernières, ignorante du protocole de Sèvre, n'ont aucune raison de suivre un tempo dont elles n'ont pas connaissances et qui n'était pas prévu dans le plan Mousquetaire révisé. De même, le contexte politico-diplomatique ne leur parait pas devoir leur imposer un changement de rythme.

Les défauts du système de commandement décidé le 8 août réapparaissent une nouvelle fois. Les Britanniques ont toute latitude pour imposer leur tempo. Les français se sont fait prendre à leur propre jeu. Ils mènent les débats sur le plan politico-stratégique mais on perdu toute liberté d'action au niveau opérationnel. Or l'un n'est rien sans l'autre.

²⁷ « Quoique nous espérons le contraire, il devient peut-être impératif de reculer de 24 heures l'opération prévue pour demain. Quelle est la dernière heure à laquelle vous pouvez recevoir l'ordre ? »

Il est en fait regrettable que l'organisation de la coalition franco-britannique n'est pas évoluée notamment dans le domaine du commandement et les plans d'opération, alors que l'action qui se déroule est différente de celle qui avait été imaginé début août. Cette organisation doit effectivement s'adapter à la stratégie globale. La France a pris politiquement le *lead* mais à garder sa position de suiveuse au sein de la coalition. L'organisation d'une coalition ne peut être quelque chose de figé quel que soit la situation mais doit s'adapter au à la stratégie mis en œuvre.

4. Un cessez le feu subi

Israël joue désormais poursuit ses propres buts

Le 5 novembre 1956, les Nations-Unies signent la résolution obtenue via l'assemblée.

- Cesser-le feu avec ultimatum de 12 heures ;
- Déploiement d'une force d'interposition des Nations-unis.

A ce moment-là, non sans difficultés mais avec un succès certain, Israël a atteint tous ses objectifs. Elle accepte ainsi le cessez-le-feu à la condition qu'il soit réciproque (réciprocité égyptienne). Guy Mollet est fou de rage. Il se sent trahi par ses alliés une nouvelle fois.

L'URSS comprend maintenant les tensions entre les Américains et les Européens et approche en vain les Etats Unis pour une « union » pour user de la puissance militaire afin de faire plier la France et le Royaume-Unis. Elle reçoit en réponse une fin de non-recevoir. La pression sur la Grande-Bretagne viendra d'ailleurs.

La pression internationale vise le Royaume-Unis

Les franco-britanniques continuent le combat. L'URSS menace maintenant directement les trois pays pris en flagrant délit de collusion, de recourir au feu nucléaire pour stopper les combats. Mais cette menace, si elle inquiète en première approche, ne fait pas changer les comportements.

Le Royaume-Unis, dans le même temps fait l'objet d'une dévaluation de la Livre sterling. Les Etats-Unis vendent massivement leurs réserves en cette devise et le prix dévisse. Par ailleurs, ils refusent une demande de prêt des britanniques. Le ministre de l'échiquier, M. Macmillan,

ne résiste pas à la pression de cette crise financière qui asphyxie son pays et demande l'arrêt des hostilités à son premier ministre.

Ede, isolé, abdique

M. Eden subit des pressions de toutes parts, crise financière, menace d'attaque nucléaire, manifestations dans la rue, protestations de l'opposition et d'une partie de sa majorité à la chambre des communes, démission d'une partie de ses ministres, isolement sur la scène internationale,... Or, cet individu est rongé par la maladie et les derniers jours n'ont pas été de tout repos. Il abdique donc en acceptant le cessez-le-feu même si M. Mollet tente de convaincre son ami de tenir encore. En effet, sur le terrain, les troupes avancent assez facilement. Les français ne peuvent continuer seuls. La France, à son tour, ne peut que se résigner. M. Mollet dit alors « Ils ont le commandement de l'opération ».

Conclusion partielle

Ce n'est pas les échecs sur le théâtre des opérations qui ont mené au cessez le feu mais la pression de la communauté internationale. Au contraire, militairement, l'Égypte est en passe de céder à la pression et prépare la résistance sous une forme de guérilla.

Israël a obtenu les gages territoriaux qu'elle envisageait. Aussi, de manière unilatérale, n'accepte-t-elle pas le cessez-le-feu. Ses gages territoriaux vont lui permettre de négocier sa sécurité.

Le premier ministre britannique est en position délicate. Isolé au sein du Royaume-Uni et sur la scène internationale, il ne peut que se soumettre à la résolution de l'ONU. Son pays subit une double pression : une menace d'attaque nucléaire et une pression sur sa devise. Son but de guerre est largement en deçà de coûts et risques encourus. Avec du recul son projet était voué à l'échec. Il est donc logique qu'il abdique.

Le Royaume-Uni entraîne avec lui la France qui tente de gagner des délais pour a priori gagner des gages territoriaux. Mais la situation des Français au sein de la coalition ne leur permet pas de poursuivre seuls. Il est intéressant de remarquer qu'au sein du camp Français, la volonté d'avancer jusqu'au dernier moment est du côté des militaires. Le chef du gouvernement abandonne l'aventure plus rapidement.

L'effet final recherché français est bien la chute du régime de Nasser pour couper le soutien de la rébellion algérienne. Or, il est illusoire de croire, le 6 novembre, au vu du soutien « indirect » dont Nasser bénéficie de la communauté internationale et principalement des Etats-Unis et de l'URSS, du soutien de la population égyptienne et de l'objectif militaire limité que représente le canal, que Nasser va être déchu de son pouvoir. La raison politique l'emporte même si la passion guerrière reste forte, en référence à la trinité clausewitzienne.

CONCLUSION GENERALE

L'opération de Suez, malgré les tentatives pour sauver la face, fut un échec. Fut-ce couru d'avance au regard de la situation et du contexte de l'époque ? En tout état de cause, l'analyse du processus politico-stratégique mis en œuvre lors de cette crise montre des défaillances qui n'ont pas permis aux Français et aux Britanniques de prendre les décisions adéquates.

Les français ont péchés par manque d'organisation et de formalisation des processus décisionnels. Le manque d'expérience est aussi sans doute une des raisons.

Pour élaborer ses décisions et les mettre en œuvre, le président du conseil ne s'est entouré que de peu de personne au niveau politique ; uniquement ses principaux ministres. Ce premier cercle a été complété par le Général Challe uniquement lors des transactions avec les israéliens. Cela fait un groupe très restreint pour ce style de crise où les composantes politiques et diplomatiques avaient autant voire plus d'importance que l'aspect militaire. M. Mollet s'est coupé d'expertise qui aurait pu améliorer sa compréhension du contexte et des acteurs. Il est en particulier notable la mise à l'écart du Quai d'Orsay, hormis le ministre, pour des raisons de non adhésion à l'option armée. De cette manière, il s'est aussi coupé d'une capacité d'influence sur la scène internationale non négligeable qui au final a fait défaut. Le manque de dialogue politico-militaire a aussi fait défaut. Il a abouti à une perte totale du pouvoir au sein de la coalition. Les français ont subi le tempo et les choix britanniques qui ne correspondaient pas à leur stratégie et buts.

Ce même processus décisionnel, côté britannique a montré des défaillances mais pour d'autres raisons. Le chef du gouvernement Britannique s'est isolé au sein de son camp volontairement pour contourner les oppositions dans son propre pays. Seul, il n'a pu faire face à toutes ses contradictions, les pressions et a finalement abdiqué.

En parallèle, le jeu des Israéliens a réussi. Leur stratégie fut globale avec une vision à long terme. Et comme l'a dit M. Thomas dans ses mémoires « on a sauvé Israël » : le seul objectif atteint ?

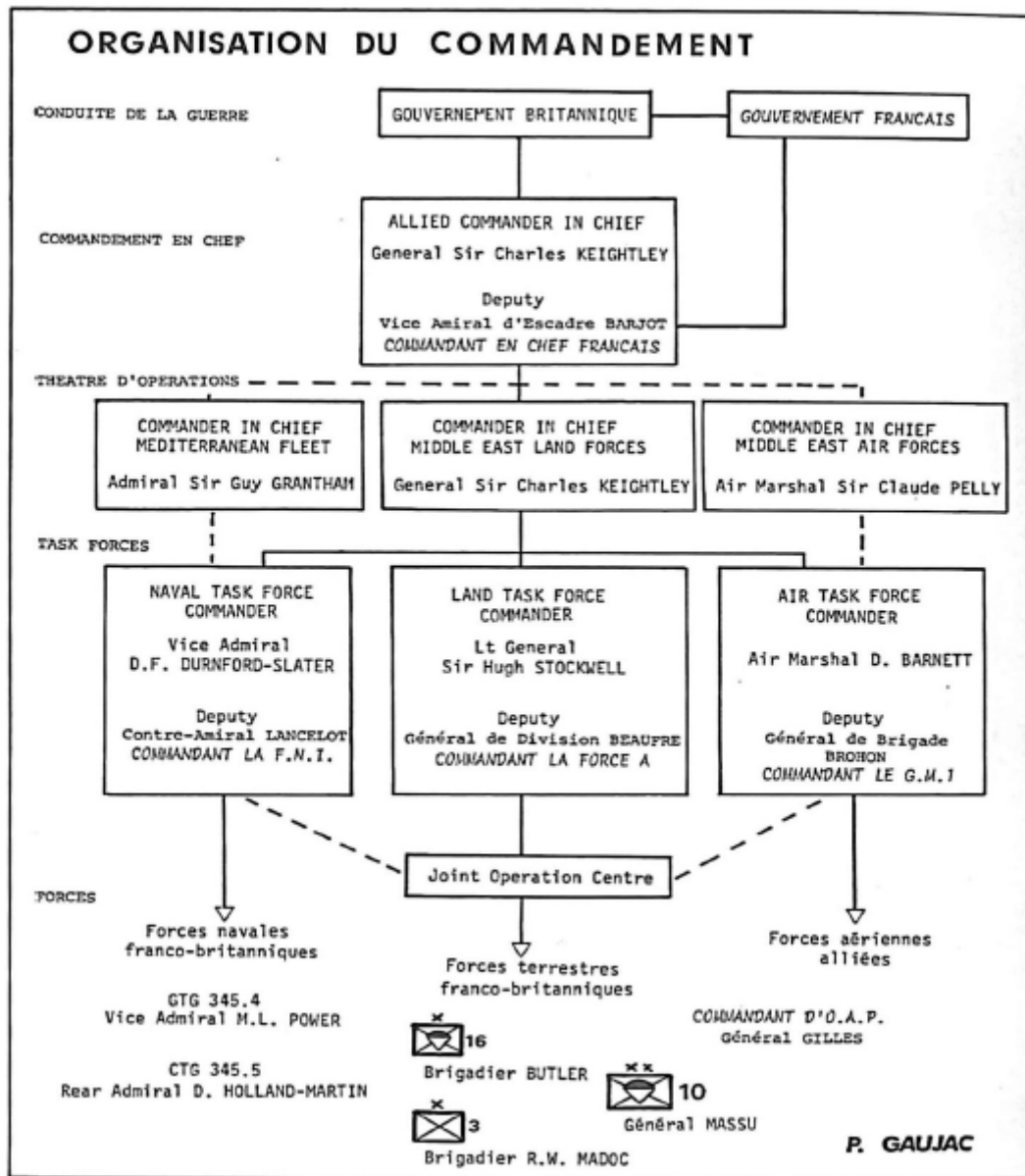
Alors instructeur à l'Ecole supérieure de guerre, le Colonel Foch disait que « la victoire = la volonté ». Or la volonté dépend indéniablement des enjeux de l'action militaire. L'enjeu britannique était-il à la hauteur de l'enjeu français ? La place de la France au sein de la coalition est-elle à la hauteur de ses enjeux ? Le royaume unis avait sûrement plus à perdre

que la France dans cette crise, notamment avec le risque de voir les pays du Commonwealth ou les autres pays arabes se détacher de cette ancienne puissance coloniale. En même temps, le gain potentiel était en deçà de celui de son allié qui jouait dans cette crise une partie de l'avenir de l'Algérie. Ainsi, si la volonté du premier ministre britannique pour aboutir n'a jamais faibli, son pays ne l'entendait pas de la même manière. Sur le plan politique, la France a montré toute sa détermination, mais encore une fois, le problème de cohérence dans le système de commandement n'a pas donné à cette volonté les moyens de la concrétiser.

Par ailleurs, le manque de lisibilité des Etats-Unis a mis les franco-britanniques dans une impasse stratégique. On peut ainsi en conclure que la compréhension du contexte et de la situation concerne aussi celle des buts et de la volonté de ces alliés.

Les défaillances constatées dans les processus décisionnels politico-stratégiques ont sans aucun doute eu un impact sur l'issue de la crise de Suez. On peut ainsi conclure qu'ils sont un facteur important sur le chemin de la victoire. Certes « les guerres ne se gagnent pas par des processus mais par des stratégies ». En revanche, mis à part peut-être pour des génies, ces dernières sont élaborés et mis en œuvre avec discernement dans un processus performant. La formalisation d'un tel processus au sein des Etats est donc un impératif à ne pas négliger pour rendre la prise de décision la plus rationnelle possible.

ANNEXE 1 : L'ORGANISATION DU COMMANDEMENT



Gaujac, Paul. Suez, 1956. Paris : Lavauzelle, 1986.

ANNEXE 2 : LE PROTOCOLE DE SEVRE

1. The Israeli forces launch in the evening of 29 October 1956 a large scale attack on the Egyptian forces with the aim of reaching the Canal Zone the following day.
2. On being apprised of these events, the British and French Governments during the day of 30 October 1956 respectively and simultaneously make two appeals to the Egyptian Government and the Israeli Government on the following lines:
 - A. To the Egyptian Government
 - a) Halt all acts of war.
 - b) Withdraw all its troops ten miles from the Canal.
 - c) accept temporary occupation of key positions on the Canal by the Anglo-French forces to guarantee freedom of passage through the Canal by vessels of all nations until a final settlement.
 - B. To the Israeli Government
 - a) Halt all acts of war.
 - b) Withdraw all its troops ten miles to the east of the Canal. In addition, the Israeli Government will be notified that the French and British Governments have demanded of the Egyptian Government to accept temporary occupation of key positions along the Canal by Anglo-French forces. It is agreed that if one of the Governments refused, or did not give its consent, within twelve hours the Anglo-French forces would intervene with the means necessary to ensure that their demands are accepted.
 - C. The representatives of the three Governments agree that the Israeli Government will not be required to meet the conditions in the appeal addressed to it, in the event that the Egyptian Government does not accept those in the appeal addressed to it for their part.
3. In the event that the Egyptian Government should fail to agree within the stipulated time to the conditions of the appeal addressed to it, the Anglo-French forces will launch military operations against the Egyptian forces in the early hours of the morning of 31 October.

4. The Israeli Government will send forces to occupy the western shore of the Gulf of Aqaba and the group of islands Tirane and Sanafir to ensure freedom of navigation in the Gulf of Aqaba.
5. Israel undertakes not to attack Jordan during the period of operations against Egypt. But in the event that during the same period Jordan should attack Israel, the British Government undertakes not to come to the aid of Jordan.
6. The arrangements of the present protocol must remain strictly secret.
7. They will enter into force after the agreement of the three Governments.

(signed)

DAVID BEN-GURION PATRICK DEAN CHRISTIAN PINEAU

ANNEXE 3: BIBLIOGRAPHIE

- Général Beaufre, *Rapport sur l'opération d'Egypte*, 8 février 1957 ;
- Beaufre, *l'expédition de Suez*, 1967 ;
- AJ Barker, *Suez, the seven day war*, 1964 ;
- CEHD, *La France et l'opération de Suez de 1956*, 8 octobre 1996 ;
- Major Littel, *La crise de Suez 1956 : victoire militaire et frustrations politiques* ;
- Denis Lefebvre, *Les secrets de l'expédition de Suez : 1956*, 2010 ;
- Général Paul Ely, *Suez... le 13 mai : mémoires*, 1969 ;
- Etat-major des forces armées, *note sur l'opération de Port-Saïd*, 8 avril 1957 ;
- Georgette Elgey, *Histoire de la 4^{ème} République, 1954-1959*, 1997 ;
- Gaujac, Paul. *Suez, 1956*. Paris : Lavauzelle, 1986 ;
- La France et l'opération de Suez en 1956 ;
- Avi Shlaim, *The Protocol of Sèvres, 1956: Anatomy of a War Plot*, International Affairs, 73:3 (1997), 509-530;
- Thomas, *Comment Israël fut sauvé. Les secrets de l'expédition de Suez*, Michel Albin, 1978 ;
- Mickael Brecher, *decisions in Israel*, yale, forein office, 1975;
- Philippe Vial, *Marianne et la gouvernante anglaise. Les systèmes politico-militaires français et britanniques à l'épreuve de la crise de Suez*, revue historique des armées, 273/2014 ;
- l'US-Center for research end Education on strategy ans technology, rapport final, *Comment construire un plan politico-stratégique d'une coalition de circonstance en s'appuyant notamment sur une stratégie multinationale de sortie de crise*, 2006.
- Frank Harvey, *Rationalité, non-rationalité et théorie prospective : un programme de recherche sur la gestion des crises internationales* », Etudes internationales, vol.27, n°1, 1996 ;
- Gilles Humeau, *Suez 1956 : entre dissimulation et incompréhension*, Paris : Ministère de la Défense, mars 2000.