



HAL
open science

Grande-Bretagne, opinion publique, relations franco-britanniques

Frédéric Charillon, Jacques Leruez, Pauline Schnapper

► **To cite this version:**

Frédéric Charillon, Jacques Leruez, Pauline Schnapper. Grande-Bretagne, opinion publique, relations franco-britanniques. *La Lettre de la Maison Française d'Oxford*, 1996, 3, pp.7-38. hal-02613098v1

HAL Id: hal-02613098

<https://hal.science/hal-02613098v1>

Submitted on 19 May 2020 (v1), last revised 21 Jul 2020 (v2)

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

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

Les relations franco-britanniques : vers un axe Paris-Londres ?

Dossier

A l'heure où l'Europe entame une grande réflexion sur sa consolidation et sur les perspectives de son élargissement¹, une double conviction anime les deux puissances nucléaires européennes que sont la France et la Grande-Bretagne : la configuration géopolitique qui semble se dessiner dans l'Europe de l'après-guerre froide les rapproche et, en conséquence, une évolution s'impose dans la gestion de leurs relations. "Je n'ai jamais entendu dire que nous pourrions faire l'Europe sans la Grande-Bretagne", proclamait récemment Jacques Chirac au Parlement Européen². "Seule la France peut comprendre notre position sur l'échiquier mondial aujourd'hui : si nos deux pays ne se rapprochent pas, ils seront oubliés", assure-t-on désormais au *Foreign Office*³.

Inimaginable voici encore trois décennies, lorsque le général de Gaulle s'opposait à l'entrée de "l'Angleterre" dans la communauté Européenne, impensable même avant la fin de la guerre froide, lorsque la *special relationship* avec le grand frère américain semblait reléguer l'Europe au second plan des préoccupations de Downing Street, cette évolution attire désormais l'attention de nombreux observateurs de part et d'autre de la Manche⁴. Peut-on, aujourd'hui, évoquer l'avènement d'un axe Paris-Londres, qui supplanterait à la fois la priorité allemande du Quai d'Orsay, et l'attachement atlantiste de Whitehall ? Trois exposés vont nous permettre de lancer quelques pistes pour répondre à cette question. Le premier d'entre eux a été présenté à la Maison Française d'Oxford le 16 novembre 1995 par Jacques Leruez, spécialiste de la Grande-Bretagne au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) à Paris, et qui retrace les principaux

¹ Voir à cet égard F. de La Serre et al., *L'Union Européenne : Elargissement à l'Est ?*, PUF, Paris, 1995.

² Jacques Chirac, 11 juillet 1995.

³ Entretiens au *Foreign Office*. Londres, octobre 1995.

⁴ Pour une remarquable synthèse de ces problématiques, on consultera F. de La Serre et H. Wallace, "Les relations franco-britanniques", *Etudes du CERI*, n°1, 1995.

paramètres de la relation franco-britannique dans une perspective historique. Le second présentera quelques aspects des travaux de Pauline Schnapper, qui poursuit actuellement un doctorat d'Etudes Politiques à l'IEP de Paris et au *Saint Antony's College* d'Oxford, sur l'évolution de la doctrine britannique de défense. Enfin, une dernière contribution s'efforcera de faire le point sur l'un des facteurs appelés à jouer un rôle essentiel : la réaction de l'opinion publique britannique face à l'intervention militaire.

Notre démarche s'articule donc en trois temps, autour d'une double hypothèse précédée d'une nécessaire prudence. 1- Si l'heure est effectivement au rapprochement franco-britannique, rien ne permet de présenter cette phase comme durable ou de nature à remodeler définitivement les choix à venir de la Grande-Bretagne. 2- Les questions de défense vont tenir une place cruciale dans ces orientations, sur une base paradoxale : la Grande-Bretagne n'accepte pas forcément les vues françaises — ou allemandes — sur la sécurité européenne, mais l'idée d'une défense de l'Europe par les Européens eux-mêmes, chère à l'Elysée, est désormais intégrée dans le discours des décideurs britanniques. 3- Il est, aux yeux des Britanniques, une donnée incontournable de toute réflexion à cet égard : comme l'ont démontré récemment la guerre du Golfe ou le conflit bosniaque, les opinions publiques française et britannique sont les seules en Europe à accepter une intervention militaire massive.

Peut-on dire alors, après les derniers développements bosniaques, que "mourir ensemble rapproche"⁵ ou doit-on faire montre d'une plus grande prudence dans l'évocation d'un nouveau pilier européen entre Londres et Paris⁶ ?

Frédéric CHARILLON

⁵ Voir N. Gnesotto, "1996 et la Défense commune", *Politique Étrangère*, n°1-1995.

⁶ Voir F. de La Serre et H. Wallace, "Les relations franco-britanniques", *op. cit.*.

*Les relations franco-britanniques depuis 1945*¹

Au moment où de nombreux observateurs insistent sur le rapprochement franco-britannique, parfois présenté comme le résultat prévisible de l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République française en mai 1995, c'est pourtant par une constatation en forme d'appel à la prudence que Jacques Leruez ouvre son analyse : le quatre-vingt-dixième anniversaire de l'Entente Cordiale vient de se dérouler dans l'indifférence générale.

C'est qu'au-delà des engouements ponctuels ou des rapprochements tactiques, l'alliance franco-britannique reste marquée, depuis 1945, par un mélange constant de compréhension, mais aussi de jalousie et de mépris mutuels. Trois contextes, trois dimensions doivent être pris en compte pour appréhender le lien toujours complexe et jamais indifférent qui unit deux des plus importantes nations européennes : un contexte intellectuel général, où la rivalité, le soupçon, l'emportent largement sur l'admiration ; un contexte atlantique, qui a toujours vu planer sur la relation Paris-Londres l'ombre de l'OTAN et du grand allié américain ; un contexte européen enfin, cadre incontournable qui s'impose de plus en plus aux deux acteurs, mais surtout riche jusqu'alors de rendez-vous manqués.

Le contexte intellectuel

Après de longues années de rivalités coloniales, il reste entre les deux anciens empires la jalousie réciproque qu'alimentent toujours de nombreux prétextes. La langue anglaise jugée hégémonique, l'indéfectible attirance d'Albion pour l'Atlantique, la puissance de la finance londonienne, une tradition politique anglo-saxonne pragmatique plus qu'intellectuelle, sont autant de cibles pour la fierté hexagonale. De même, le nationalisme d'une République régicide où les idéologies font l'histoire, l'obsession de

¹ Conférence donnée par Jacques Leruez, directeur de recherche au CNRS, Centre d'Etudes et de Recherches internationales (CERI) (Maison Française d'Oxford, 16 novembre 1995).

l'Allemagne — pour le meilleur ou pour le pire —, l'alliance de la légèreté parisienne et de la tradition paysanne, celle de l'autoritarisme jacobin et de la dispersion administrative, choquent les sujets de Sa Majesté.

Dans le passé comme dans le présent, la France et la Grande-Bretagne cumulent pourtant les points communs. Même richesse au sein d'un Occident triomphant, même population de taille moyenne, en proie au doute et à la crise, mêmes problèmes économiques et financiers, mêmes moyens militaires, même rang de puissance moyenne, renforcé néanmoins par la possession de l'arme nucléaire et un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies. De toutes ces similitudes, c'est sans doute cette dernière dimension qui paraît la plus apte à produire une complicité entre les deux Etats, comme si, face aux essors japonais ou allemands, le partage d'une même position défensive pouvait seul faire oublier les rancoeurs. C'est la Grande-Bretagne de John Major qui fut presque seule à témoigner sa compréhension à la France, dans le moment de solitude internationale que valut au président Chirac la décision de reprendre les essais nucléaires en Polynésie à l'automne 1995. C'est la France de François Mitterrand qui fut l'une des premières à soutenir Margaret Thatcher dans sa détermination à traverser l'Atlantique pour reprendre les Falklands à l'Argentine du Général Galtieri. "Seule la France pouvait comprendre que les tâches de l'Empire continuaient", conclura Lady Thatcher dans ses mémoires. Seul le Royaume-Uni pouvait comprendre, après Suez, l'attachement d'une puissance moyenne à son arme atomique, pourrait estimer l'actuel chef de l'Etat français...

Plus encore, les projets de réalisations communes en matière de défense se multiplient, en dépit des méfiances respectives des deux ministères de la Défense. La coopération dans le domaine nucléaire, apprend-on aujourd'hui, est plus intense et plus développée qu'on ne pourrait l'imaginer. A Chartres en novembre 1994, un groupe aérien franco-britannique avait été créé. Un an plus tard, c'est un nouvel embryon de corps franco-britannique qui est mis sur pied. Surtout, les deux armées ont partagé des missions communes. Au Cambodge par exemple, mais surtout en Bosnie, où la Force de Réaction Rapide franco-britannique se veut une sortie enfin honorable au borbier dans lequel l'Europe s'enlise depuis trop longtemps. "Mourir ensemble rapproche", prédit à cet égard Nicole Gnesotto, Professeur à l'IEP de Paris². Jacques Leruez reste nettement plus prudent. Paris et Londres en effet, ne regardent pas toujours — loin s'en faut — dans la même direction. En particulier lorsqu'il s'agit de gérer les relations atlantiques.

² N. Gnesotto, "1996 et la Défense Commune", *op. cit.*

Le contexte atlantique

Si la *special relationship* qui unissait, dans la guerre froide les Etats-Unis et le Royaume Uni dans une convergence quasi systématique est davantage aujourd'hui une contrainte de la politique intérieure britannique qu'une véritable nécessité géopolitique, la question de l'alliance américaine reste lourde de contentieux entre les deux voisins d'Europe occidentale. Les accusations du Général de Gaulle à l'encontre de la Grande-Bretagne qui serait le "cheval de Troie" des Etats-Unis en Europe sont restées dans les mémoires, sans avoir jamais été véritablement démenties. Depuis la rencontre américano-britannique de Nassau sur les fusées Polaris en 1963 jusqu'au caractère exceptionnel de la relation entre Margaret Thatcher et Ronald Reagan, le Royaume Uni a toujours fait primer en effet sa stratégie du "bon élève" de l'alliance atlantique sur l'aventure que représenterait le développement d'une coopération avec la France. La fin de guerre froide n'a pas provoqué d'évolution radicale de cette situation, comme l'a démontré la guerre du Golfe, où le contraste était saisissant entre une France prudente, envoyant 15 000 hommes et envisageant un temps de refuser toute opération militaire au-delà du seul Koweït, et une Grande-Bretagne massivement engagée derrière les Etats-Unis, avec 40 000 hommes sur le terrain.

C'est surtout sur l'avenir de l'OTAN que porte le dissensus, rendu plus fort encore par le caractère insaisissable de la scène mondiale depuis 1989. Si les prises de position françaises en matière de défense sont désormais écoutées avec attention sur les bords de la Tamise — ce qui n'a pas toujours été le cas... — l'horizon d'une entente totale n'en reste pas moins éloigné. Les affaires de défense en effet, en touchant directement à la corde la plus sensible en termes de souveraineté nationale, ne constituent pas un dossier facile pour deux nations jalouses de leurs prérogatives. La Grande-Bretagne comme la France s'accordent par exemple pour renforcer le rôle de l'UEO via le développement d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) en Europe. Mais chacune garde ses propres arrière-pensées. S'il s'agit bien, pour Paris, de construire une véritable entité européenne de défense, il s'agit plutôt, aux yeux des Britanniques, de mettre en avant le caractère d'alliance classique et intergouvernementale inhérent à l'UEO, pour éviter toute évolution vers une réelle prise de décision collective en matière d'affaires extérieures. Que la partie française évoque la création d'un Etat-Major de l'UEO, qui ferait de cette dernière le bras armé d'une PESC collective, et elle s'attire un refus catégorique du partenaire britannique, comme ce fut encore le cas à Madrid, le 14 novembre 1995³. Certes l'acceptation pour la première fois publique, par un président des Etats-Unis, en janvier 1994 au sommet de l'OTAN, du

³ Sur ces questions, voir F. de La Serre, "La Communauté : un acteur international ?". *Pouvoir*, avril 1994.

développement d'une entité européenne de défense, puis la coopération des trois alliés — sur le tard — pour mettre fin au conflit bosniaque, semble rapprocher enfin les deux rives de la Manche. Le souhait désormais partagé à Paris comme à Londres, de ne pas baisser la garde d'une défense occidentale puissante, avec toujours les Etats-Unis comme grand partenaire, peut faire du contexte atlantique un terrain d'entente entre les deux capitales. Pour autant l'harmonie est loin d'être parfaite puisque — et c'est là que le découpage de Jacques Leruez s'avère particulièrement pertinent — une entente sur les questions atlantiques n'entraîne pas nécessairement une convergence sur le terrain européen.

Le contexte européen

Depuis le discours de Winston Churchill à Zurich en 1946, dans lequel le "Vieux Lion" encourageait la construction d'une identité européenne tout en expliquant pourquoi la Grande-Bretagne n'aurait pas vocation à y participer, les affaires communautaires firent surtout l'objet, entre Français et Britanniques, d'occasions manquées, de rendez-vous ratés.

Refusant la Communauté Européenne de Défense (CED) au début des années 1950, ne croyant pas véritablement à une construction sérieuse, la Grande-Bretagne a néanmoins posé sa candidature à l'Europe par deux fois dans les années 1960 — par la voix de Macmillan le 31 juillet 1961, puis celle de Wilson le 8 mai 1967 —, pour toujours se heurter à la résistance du Général de Gaulle, comme l'a illustré l'affaire des "fuites" en 1969, lorsque Wilson rendit publiques ses conversations supposées secrètes avec le Général. En dépit d'une meilleure entente, par la suite, entre Edward Heath et Georges Pompidou, il est remarquable que la France et la Grande-Bretagne se trouveront presque systématiquement dans des camps opposés sur chacune des questions importantes de la construction européenne. La violente diatribe de Margaret Thatcher contre l'Europe à Bruges en septembre 1988 apportera une preuve supplémentaire de ce qui semble être devenu une tradition, tout comme l'hostilité que la Dame de Fer montrera toujours à l'égard de Jacques Delors et à l'égard de "l'arrogance du couple franco-allemand". Presque sept ans plus tard jour pour jour, le discours du ministre britannique des Affaires Etrangères, Malcom Rifkind, à la Chatham House, sera encore révélateur, qui ne mentionnera jamais la coopération franco-britannique en Bosnie, à l'heure où celle-ci pourtant devient fondamentale.

Favorable à une grande zone de libre échange — qu'elle étendrait volontiers à l'Atlantique —, là où la France préconise un approfondissement de l'union politique, la Grande-Bretagne aborde la conférence inter-gouvernementale de 1996 dans l'esprit de l' "*opting out*", et s'inscrit une fois de plus dans une position opposée à celle de Paris. Comme le note Jacques

Leruez en conclusion de son intervention, les Britanniques souhaitent toujours, aujourd'hui, rester à l'écart des tentatives actuelles de synthèses idéologiques pour penser une Europe unie. Seule, estime-t-il enfin, une nouvelle alliance de raison pourrait redynamiser l'Entente Cordiale. Celle-ci pourrait bien provenir d'une réaction franco-britannique à la "relation spéciale" qui semble se dessiner désormais entre Bonn et Washington, et qui, en privant la France comme la Grande-Bretagne chacune de leur partenaire privilégié, les obligerait à trouver en commun une réponse à la fin de la guerre froide.

La Grande-Bretagne et la défense européenne (1989-1995)

Pauline Schnapper poursuit actuellement une thèse d'Etudes Politiques sur la défense de la Grande-Bretagne. Nous présentons ici quelques unes des principales lignes de ses travaux, qui nous montrent l'évolution sensible de la doctrine britannique depuis la fin de la guerre froide, et même depuis la guerre du Golfe.

Bien que relevant de la construction européenne dans son ensemble, pour laquelle la Grande-Bretagne éprouve des sentiments toujours ambivalents, la défense occupe une place à part aux yeux des Britanniques, estime Pauline Schnapper. Il s'agit là en effet d'un domaine où la politique défendue par Londres s'est infléchi récemment, depuis la fin de la guerre froide, mais aussi depuis 1990-91. L'idée de défense européenne, par laquelle on entend la défense du continent par les Européens eux-mêmes — sans les Etats-Unis —, et qui fut longtemps rejetée par le gouvernement britannique, a été peu à peu acceptée et intégrée dans le discours comme dans la pratique politiques, essentiellement à partir de 1994. Même si la défense européenne telle qu'on la conçoit aujourd'hui à Londres ne correspond pas forcément à celle qu'envisagent la France ou l'Allemagne dans le projet d'union politique de l'Europe, cette évolution britannique n'en reste pas moins intéressante à étudier, à l'heure où va s'ouvrir la conférence intergouvernementale de 1996, qui doit réviser le traité de Maastricht.

Quel est le contexte historique de cette évolution ? Pourquoi a-t-elle eu lieu ? Comment s'articule-t-elle par rapport aux deux principales organisations qui ont vocation à assurer la défense du continent, c'est-à-dire l'OTAN et l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) ? Quelle est l'étendue et quelles sont les limites de cette évolution ? Autant de questions analysées par Pauline Schnapper dans ses réflexions.

L'idée d'une défense européenne n'est pas neuve. Elle date à tout le moins de la fin de la seconde guerre mondiale et du début de la guerre froide, lorsqu'il est apparu qu'il fallait opposer à la menace soviétique un front uni en Europe occidentale. Cependant l'échec du projet de Communauté Européenne de Défense (CED) en 1954, dû pour partie au refus de la Grande-Bretagne d'y participer, l'avait fait passer au second plan jusqu'aux années 1980. Depuis 1949, c'était l'Alliance Atlantique et elle seule qui assurait la sécurité du continent grâce à la présence massive de troupes américaines et au parapluie nucléaire procuré essentiellement par les Etats-Unis. L'Union de l'Europe Occidentale (UEO), fondée par le traité de Bruxelles en 1948, regroupant la France, la RFA, le Royaume-Uni, l'Italie et le Bénélux, bien que conçue sur le même modèle que l'OTAN (c'est-à-dire avec une garantie mutuelle de sécurité exprimée dans l'article 5 du traité), ne jouait alors quasiment aucun rôle effectif.

Au début des années 1980, période troublée des relations internationales, les Européens, notamment la France, manifestèrent un regain d'intérêt pour l'UEO, et proposèrent de renforcer le pôle européen de l'Alliance indépendamment des Etats-Unis. La Grande-Bretagne participa à ce renouveau, qui se manifesta concrètement par l'activation du Conseil des Ministres des affaires étrangères des pays membres, la création d'une agence pour l'étude des questions de sécurité, d'une agence pour le développement de la coopération en matière d'armement (1985), l'adoption d'une plate-forme commune à La Haye (1987) et l'élargissement de l'UEO à l'Espagne et au Portugal en 1988. Cependant, ces mesures ne changeaient pas la nature de l'organisation, et ne lui donnaient aucun rôle opérationnel. L'UEO demeurait, selon l'expression de Michael Heseltine, un *talking shop*⁴. La Grande-Bretagne entendait bien en rester là, et n'attachait qu'une importance très relative à l'existence de cette organisation, qui ne l'intéressait guère.

La chute du mur de Berlin puis l'effondrement du bloc soviétique et la réunification allemande, ainsi que le relatif désengagement des Etats-Unis, ont remis en cause ce schéma. Pour le Royaume-Uni, ce bouleversement a été traumatisant, détruisant les fondations de sa politique de défense et de sécurité, qui reposait depuis 1945 sur un lien fort avec les Etats-Unis (la fameuse "relation spéciale"), et sur un investissement presque exclusif dans l'OTAN. Toute l'organisation britannique de défense était orientée vers cette structure, au sein de laquelle le Royaume-Uni était parvenu à exercer une influence supérieure à ce que son poids réel sur la scène mondiale pouvait lui donner à espérer. Selon la formule devenue célèbre de Douglas Hurd, elle pouvait ainsi "boxer au-dessus de sa catégorie", tout en ancrant les Etats-Unis en Europe à ses côtés. Il n'était pas question, à Londres, de renoncer à l'OTAN pour s'égarer dans des projets de défense européenne.

⁴ Michael Heseltine, *Where there's a Will*, Londres, 1987.

Face aux défis que représentaient la disparition de l'URSS, l'effacement des Etats-Unis et l'émergence d'une puissante Allemagne, le Royaume-Uni et la France ont eu, dans le domaine de la sécurité, deux attitudes très différentes. Paris a très vite (avril 1990) proposé, avec Bonn, que la conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire, déjà prévue, s'accompagne parallèlement d'une négociation sur l'union politique. François Mitterrand comme le chancelier Kohl voyaient dans l'accélération de la construction européenne la meilleure réponse à la fin de la guerre froide, y compris dans le domaine militaire.

Margaret Thatcher en revanche, restait hostile à l'idée d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), souhaitait s'en tenir à la coopération politique déjà en vigueur⁵. Contrainte d'accepter tout de même la mise sur pied de la deuxième conférence intergouvernementale⁶, le Premier Ministre et son gouvernement n'allèrent pas de cesse de s'opposer à la constitution d'une identité européenne de défense, et notamment au renforcement de l'UEO. Cette stratégie s'est déployée dans deux forums : d'une part au sein des négociations sur la PESC, au cours de l'année 1991, et d'autre part au sein de l'OTAN. Londres espérait vider de toute substance les projets franco-allemands, et prouver la pertinence maintenue de l'Alliance atlantique dans la nouvelle Europe.

A Rome en 1991, les pays membres de l'OTAN modifièrent la doctrine militaire de l'Alliance, en vigueur depuis 1967. Pour ce qui concernait la dissuasion nucléaire, la riposte graduée fut abandonnée au profit d'une doctrine de "dernier recours" : l'arme atomique ne serait utilisée qu'en dernière extrémité, lorsque tous les autres moyens de défense auraient été épuisés, doctrine qui réduisait donc théoriquement l'hypothèse de son utilisation. Sur le plan conventionnel, le "nouveau concept stratégique" adopté à Rome aboutit à une réduction substantielle des forces de l'OTAN. La Grande-Bretagne était bien sûr concernée, et la *British Army of the Rhine (BAOR)* fut divisée par deux, passant de quatre à deux divisions. L'accent fut mis au contraire sur la mobilité et la flexibilité des armées, ce qui était une nouveauté pour l'OTAN. A cette fin, on annonçait notamment la création d'une force de réaction rapide multinationale et européenne (*ARRC*) de 110 000 hommes, parmi lesquels une moitié de Britanniques, et dont le commandement était confié à un général anglais. L'importance de cette contribution aux yeux de Londres fut une source d'intense fierté, comme en témoignaient ces quelques lignes extraites du livre blanc sur la défense de 1991 :

⁵ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, Harper & Collins, 1993, p. 760-762.

⁶ *Bulletin des Communautés Européennes*, avril 1990.

"Le fait que nous ayons été invités à commander le corps de réaction rapide est un succès considérable pour le Royaume-Uni. Il témoigne de la haute estime dans laquelle nos alliés tiennent nos forces"⁷.

La Grande-Bretagne espérait par la création de l'ARRC couper court aux velléités de défense autonome prônée par la France et l'Allemagne, qui venaient d'annoncer, en octobre 1991, la création d'un corps européen à partir de la brigade franco-allemande déjà existante. L'OTAN prouvait ainsi qu'elle était capable de s'adapter, et surtout d'offrir un cadre propice au renforcement de la composante européenne de l'organisation de défense. Quel besoin y avait-il dès lors de créer une nouvelle structure ? Pourtant Londres ne parvenait pas à convaincre ses principaux partenaires, notamment la France, réunis au sein de la conférence intergouvernementale.

Dès lors, dans quelle mesure l'UEO devait-elle être renforcée ? Fallait-il l'intégrer dans l'Union européenne, comme le prévoyaient les Français et les Allemands ? Fallait-il en faire le bras armé de l'Union européenne destiné, à terme, à remplacer l'OTAN ? Ou ne devait-elle, comme le souhaitaient au départ les Britanniques et les Américains, que compléter celle-ci et lui être en tout état de cause subordonnée ? Les positions de départ étaient, on le voit, tranchées et apparemment inconciliables.

Or, contrairement à ce qu'affirma ensuite le gouvernement britannique, c'est bien lui qui fit les concessions nécessaires à la recherche d'un compromis. Le 28 janvier 1991, la délégation britannique expliquait qu'il ne pouvait y avoir de politique étrangère commune sans politique de sécurité commune, ni de politique de sécurité commune sans défense commune, contredisant donc — à la grande satisfaction de ses partenaires — la théorie soutenue quelques semaines plus tôt par Douglas Hurd, lorsqu'il expliquait qu'il ne saurait y avoir de politique de défense européenne⁸. Cette fois, le principe d'un renforcement de l'UEO et d'une identité européenne de défense était accepté. Prudemment, Douglas Hurd admettait la nécessité "d'une identité européenne de défense plus visible et cohérente" qui "pourrait, sous certaines conditions, agir de façon indépendante"⁹. La Grande-Bretagne envisageait désormais trois types de zones géographiques, correspondant à trois types d'actions possibles pour les Douze : (1) la zone couverte par l'OTAN, pour laquelle seules des consultations entre Européens seraient envisageables, afin de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'Alliance ; (2) le hors zone, où une force d'intervention européenne pourrait être envisagée

⁷ Cité dans Louise Richardson, "British State Strategies after the Cold War" in KEOHANE, Robert, NYE, Joseph et HOFFMANN, Stanley (eds) *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-91*. Cambridge: Harvard University Press, 1993, p. 160.

⁸ *Bulletin de l'Agence Europe*, n° 5420.

⁹ *Bulletin de l'Agence Europe*, n°5461.

lorsque le besoin s'en ferait sentir, sous réserve d'une consultation avec l'OTAN ; (3) l'Europe centrale et orientale, enfin, où les Européens pourraient jouer un rôle (qui n'était pas défini dans ce texte)¹⁰.

Comment expliquer ce changement d'attitude ? Trois facteurs doivent être pris en compte : le remplacement de Margaret Thatcher par John Major — plus souple sur les questions européennes — ; la guerre du Golfe ensuite, qui allait montrer l'incapacité des Européens à agir indépendamment des Etats-Unis sur le plan militaire (les Européens avaient agi en ordre dispersé, et l'Allemagne n'avait pu participer aux opérations militaires) ; enfin la dynamique même des négociations, qui faisait que Londres, ayant par ailleurs obtenu des dérogations importantes sur la monnaie unique et la Charte sociale, était poussée à céder du terrain dans le domaine politique. Les grands principes étaient donc quelque peu abandonnés au profit d'une approche concrète, fondée sur l'expérience des difficultés rencontrées et sur la nécessité d'aboutir à un accord.

Une fois accepté le principe d'une identité européenne de défense, le Royaume-Uni déplaça l'objet des négociations sur la question du statut de l'UEO par rapport à l'OTAN et à l'Union européenne, en plaidant pour que l'UEO constitue un "pont" entre ces deux organisations, et ne soit donc pas rattachée à l'UE comme le souhaitait la majorité de ses partenaires. Le désaccord subsista, et survécut au sommet de Maastricht, très ambigu sur ces questions. L'article J.4, §1 du titre V stipule en effet que "la PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune". Le principe est posé, mais renvoyé à un avenir très hypothétique. Ensuite l'UEO est subordonnée à l'Union européenne mais garde son autonomie, ce qui là encore donne des raisons d'espérer à chacun : "L'Union demande à l'UEO, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense" (art. J.4, §2).

L'utilisation du verbe "demander" était une concession accordée aux Britanniques, alors que les Français auraient souhaité un verbe plus fort, 'ordonner', qui aurait clairement montré la hiérarchie entre les deux institutions. Comme le souhaitait le Royaume-Uni, une déclaration des membres de l'UEO fut jointe au traité. C'est là que le statut de l'organisation comme pont entre l'OTAN et l'UE a été posé : "L'UEO sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. A cette fin, elle formulera une politique de défense européenne commune et veillera à sa mise en oeuvre

¹⁰ *Bulletin de l'Agence Europe*, n° 5482.

concrète en développant plus avant son propre rôle opérationnel"¹¹. Enfin, la révision de tout ce qui précède était prévue pour une prochaine conférence intergouvernementale, en 1996.

Après s'y être farouchement opposée, la Grande-Bretagne acceptait donc le principe d'une défense européenne, mais avait obtenu que l'UEO reste détachée de l'Union et que l'OTAN conserve la prééminence en matière de défense. Sur le fond, son ralliement restait donc limité. D'autre part, l'équation entre les deux organisations n'avait pas été réellement résolue, et les Européens divergeaient sur l'institution qui aurait à mettre en oeuvre la PESG. Il n'est donc guère surprenant que le fragile compromis du traité ait quasiment volé en éclat en 1992, année de grande tension entre le Royaume-Uni et ses partenaires sur la défense européenne, cristallisée sur la question de l'Eurocorps.

Ce projet, annoncé par la France et l'Allemagne en octobre 1991, tranchait par son ambition. Il s'agissait de mettre sur pied un corps d'armée constitué, outre la brigade franco-allemande existante, d'une division blindée de chaque pays, soit au total plusieurs dizaines de milliers d'hommes (35 000 initialement). Ils pourraient participer à des opérations en dehors du cadre de l'OTAN, aussi bien en Europe que hors zone, au sein de l'UEO dont les membres étaient invités par Paris et Bonn à participer au projet¹². Le document d'octobre 1991 prévoyait également la création d'un groupe de planification et de coordination militaire de l'UEO.

La réaction de Londres fut extrêmement négative, Douglas Hurd déclarant le même jour à la BBC qu'il n'y avait aucune raison de faire double emploi avec ce qu'accomplissait fort bien l'OTAN. Plusieurs problèmes se posaient en effet : d'où proviendraient les troupes mises à la disposition du corps ? Qui prenait part à l'ARRC ? Ce nouvel engagement allait-il réduire l'intégration de l'Allemagne dans l'OTAN ? Le projet en l'état, qui mentionnait la possibilité d'intervenir hors zone, contredisait d'autre part la Loi fondamentale allemande, qui empêchait la Bundeswehr de quitter la zone de l'OTAN. Enfin, Londres et Washington s'interrogeaient sur le lien que cette force aurait avec le commandement intégré de l'OTAN, puisque la France ne faisait pas partie de celui-ci. L'Eurocorps serait-il mis à la disposition de l'Alliance, ou resterait-il strictement indépendant ? Malgré les assurances réitérées du gouvernement allemand, la méfiance britannique subsista. On ne pouvait faire confiance à la France, qui poursuivait sous une nouvelle forme son ambition permanente, celle de dévaluer l'OTAN et de créer une identité européenne de défense sans les Etats-Unis, projet auquel il revenait à Londres de faire échec.

¹¹ "Le rôle de l'UEO et ses relations avec l'Union européenne et l'Alliance atlantique", Introduction, §2.

¹² *Atlantic News*, n° 2360, 18 octobre 1991.

La tension fut vive pendant quelques mois, jusqu'à ce que les gouvernements français et allemand précisent les rapports du futur Eurocorps avec l'OTAN. Dans un communiqué publié à l'issue du sommet franco-allemand de la Rochelle, ils précisaient : "L'Eurocorps peut être utilisé pour la défense commune des alliés suivant des conditions qui seront à définir avec les instances de l'OTAN dans un accord spécifique à l'échelon politique ainsi que dans des accords et des protocoles additionnels à l'échelon opérationnel", ce qui fut effectivement réalisé en janvier 1993¹³. La France acceptait que l'Eurocorps soit placé en temps de crise sous commandement opérationnel de l'OTAN, ce qui représentait pour elle une concession significative. Ayant ainsi obtenu satisfaction sur ce qui était pour lui l'essentiel, la primauté de l'OTAN, le Royaume-Uni pouvait assouplir sa position.

Dans un discours au *Centre for Defence Studies* à Londres, le nouveau ministre de la défense, Malcolm Rifkind avançait la proposition que l'UEO ne dispose pas de forces permanentes indépendantes, pour ne pas rivaliser avec l'OTAN, mais que ses membres puissent lui fournir des troupes au cas par cas, pour des circonstances où l'OTAN ne pourrait ou ne voudrait pas intervenir¹⁴. Il ajoutait que des forces multinationales européennes comme la Division Multinationale Centrale (qui fait partie de l'ARRC) ou la force amphibie anglo-néerlandaise pourraient alors être mises à la disposition de l'UEO¹⁵. On voyait donc s'esquisser ici le concept de "double casquette" (*double hatting*) par lequel des forces identiques pourraient être utilisées par l'une ou l'autre organisation selon les besoins, sans qu'il y ait de séparation formelle entre les troupes qui relèveraient de l'une plutôt que de l'autre. Ce principe allait être officiellement adopté en 1994. Dans le même temps, cette proposition relativisait l'originalité de l'Eurocorps, qui devenait une simple force multinationale au service de la sécurité européenne (OTAN ou UEO), au même titre que l'ARRC ou d'autres formations, et non plus, comme le souhaitait originellement la France, l'embryon d'une armée européenne¹⁶.

Les problèmes de relations entre l'UEO et l'OTAN étaient donc théoriquement réglés début 1993. Mais la "complémentarité" affichée entre les deux organisations ne se réalisait guère sur le terrain, tandis que les insuffisances opérationnelles de l'UEO, manifestes en Bosnie, l'affaiblissaient au point de lui faire perdre toute crédibilité politique.

Les pays les plus "européanistes", notamment la France, étaient très désireux de montrer la pertinence de l'UEO dans le monde de l'après-guerre

¹³ *Le Monde*, 13 mai 1992.

¹⁴ "Qu'est-ce qu'on fait ? Ich weiss nicht", *The Economist*, 23 mai 1992.

¹⁵ *Statement on the Defence Estimates 1992*, *op. cit.*, p. 15. On notera cependant la faible place consacrée à la défense européenne *stricto sensu* dans le livre blanc de 1992 par rapport aux développements sur l'OTAN.

¹⁶ A. Menon, A. Forster et W. Wallace, "A common European defence ?", *op. cit.*, p. 115.

froide, et donc de la mettre en avant lors des crises touchant le continent. La guerre en ex-Yougoslavie offrait l'occasion d'une entrée en scène de l'UEO, d'autant que les Etats-Unis semblaient dans un premier temps laisser le champ libre aux Européens. Aussi lorsqu'il s'est agi d'appliquer l'embargo contre la Serbie décrété par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 30 mai 1992, le Conseil de l'UEO décida d'organiser une opération navale dans l'Adriatique pour le contrôler. Mais le même jour le Conseil de l'Atlantique Nord décidait d'accomplir la même mission en utilisant la force navale de l'OTAN en Méditerranée. La situation allait donc être exactement celle que les Britanniques dénonçaient à l'avance depuis plusieurs années : il n'y avait pas complémentarité entre l'OTAN et l'UEO mais bel et bien concurrence. Et il fallut attendre presque un an pour qu'un commandement unifié soit créé, sous l'autorité de l'OTAN. Les faiblesses intrinsèques de l'UEO sur le plan opérationnel sont apparues de façon criante. Les moyens dont elle dispose sont faibles, notamment en ce qui concerne le renseignement, la communication et les moyens logistiques, les capacités de transport. Aussi son action réelle a-t-elle été largement symbolique depuis 1992, ce qui ne pouvait déplaire à la Grande-Bretagne. En effet à Londres, le manque de volonté politique de donner un contenu à l'identité européenne de défense était patent jusqu'en 1994. Prise entre la coopération politique européenne - pour l'action diplomatique — et l'OTAN — pour la défense —, l'UEO s'inscrivait mal dans l'architecture européenne de sécurité et souffrait, selon les termes même d'un diplomate rencontré à Londres, d'une "crise d'identité".

Un changement dans l'attitude britannique s'est cependant produit à partir du sommet de l'OTAN de Bruxelles en janvier 1994, dont l'explication est à chercher en partie dans l'évolution des Etats-Unis vis-à-vis de l'idée de défense européenne. Il devint évident à partir de cette époque que l'administration Clinton approuvait bien davantage la démarche des "européanistes" en la matière que son prédécesseur¹⁷. Comme l'écrivit le *Times*, peu suspect d'enthousiasme pro-européen, quelques mois plus tard, "le Royaume-Uni ne peut plus guère prétendre que les Européens doivent éviter de s'aliéner Washington en se regroupant aux dépens de l'OTAN. Au contraire, l'engagement américain dépend maintenant partiellement au moins de la capacité des Européens à traiter les menaces sur la sécurité du

¹⁷ "Nous soutenons pleinement le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense qui, selon le traité de Maastricht, dans la perspective à plus long terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne, peut conduire à terme à une défense commune compatible avec celle de l'Alliance atlantique. L'émergence d'une identité européenne de sécurité et de défense renforcera le pilier européen de l'Alliance en même temps que le lien transatlantique et permettra aux alliés européens de prendre une plus grande responsabilité dans leur sécurité et leur défense commune". Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernements à l'issue du sommet de l'OTAN à Bruxelles, 11 janvier 1994, cité dans *NATO Handbook*, Bureau d'information et de presse de l'OTAN. Bruxelles : 1995, p. 270.

continent"¹⁸. L'adoption du principe des *Combined Joint Task Forces (CJTF)* allait également dans ce sens : des troupes alliées pourraient désormais être mises à la disposition de l'UEO, de l'OTAN, de l'ONU ou même de la CSCE selon les besoins. Pratiquement, cela signifiait que l'UEO pourrait disposer des ressources de l'OTAN, sous réserve de l'accord du Conseil de l'Atlantique Nord, ce qui donnait toujours le dernier mot à l'OTAN.

Par ailleurs, à la même époque se multipliaient les désaccords ou divergences d'intérêts entre Londres et Washington, sur la Bosnie et l'Irlande du Nord notamment. Le gouvernement britannique prit conscience que les Américains n'étaient pas des alliés systématiquement fiables à la politique clairement définie et immuable ; les Européens allaient devoir s'occuper plus activement de leur propre sécurité, et l'UEO pouvait se révéler un instrument utile. Dans la perspective de la nouvelle conférence intergouvernementale de 1996, le *Foreign Office* et le ministère de la défense se livrèrent donc à partir de 1994 à un vaste exercice de réflexion sur l'avenir de l'UEO et sur la possibilité d'en améliorer l'efficacité, qui aboutit à la publication d'un mémorandum très intéressant en mars 1995¹⁹.

Décrivant le type de problèmes auxquels l'Europe était le plus susceptible d'être confrontée, ce texte constate que la force militaire risque d'être davantage requise pour des opérations de moindre envergure que pour celles relevant de l'article 5, et pour des missions de maintien de la paix ou d'ordre humanitaire, et que dès lors il ne serait pas "raisonnable de penser que les Etats-Unis et le Canada participeront à chacune de ces missions à l'avenir". C'est là l'argument essentiel justifiant que les Européens doivent parfois être prêts à "prendre la direction" de ces opérations ou même à "agir seuls"²⁰. Le véhicule approprié dans ces circonstances serait l'UEO, qui depuis la déclaration dite de Petersberg de 1992 a précisément adopté l'objectif d'intervenir dans ce type de missions. Le revirement est assez spectaculaire, si l'on songe à la méfiance que Londres manifestait depuis toujours vis-à-vis de cette organisation.

Sur le plan institutionnel, et toujours dans la perspective de la conférence (CIG) de 1996, le gouvernement britannique a écarté finalement la proposition, envisagée par lui à un moment donné, de créer un quatrième pilier de défense (sur le même modèle intergouvernemental que la PESC) au sein de l'Union européenne, qui aurait donc contribué, comble de l'ironie, à réaliser ce qu'il avait rejeté pendant les négociations de Maastricht, c'est-à-dire

¹⁸ "Charm offensive", *The Times*, 28 octobre 1994.

¹⁹ *Memorandum on the United Kingdom Government's approach to the treatment of European defence issues at the 1996 Inter-governmental conference*, Ministry of Defence, mars 1995.

²⁰ *Memorandum on the United Kingdom Government's approach ...*, § 12.

à fondre l'UEO au sein de l'Union²¹. Les raisons avancées pour justifier ce refus sont doubles. D'une part les membres de l'UEO ne sont pas les mêmes que les membres de l'Union, et pas non plus les mêmes que ceux de l'OTAN : seuls 10 pays sur 15 sont membres à la fois de l'Union Européenne et de l'UEO, auxquels s'ajoutent les pays associés et les observateurs ; certains membres européens de l'OTAN, qui ne font pas partie de l'Union européenne, devraient aussi pouvoir participer aux opérations envisagées. D'autre part, il est vraisemblable que les pays décidant d'intervenir dans un conflit le feraient au coup par coup, en constituant des coalitions *ad hoc* qui ne correspondraient pas forcément aux membres de l'UEO. Il est donc judicieux de conserver une grande flexibilité à l'Union européenne dans ce domaine.

Dès lors, inclure l'UEO dans l'Union n'aurait pas de sens. Le memorandum propose donc que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEO se réunissent immédiatement après les Conseils européens ("*back to back*"), au cours desquels seraient débattus les problèmes relevant de la PESC et des propositions présentées à l'UEO pour qu'elle les mette éventuellement en oeuvre. Enfin, il insiste sur la nécessité d'accroître les capacités opérationnelles de l'UEO, se déclarant prêt à ce que le Royaume-Uni y contribue pleinement, ce qui représente, répétons-le, une évolution notable de la doctrine britannique. On ne s'étonnera donc pas que ce texte ait été bien reçu par les chancelleries européennes, en particulier à Paris.

Pour autant, Pauline Schnapper conclut qu'il ne faut pas surestimer la portée de ce changement d'attitude. Si la démarche est assurément constructive et marque une avancée dans un sens "européen" par rapport aux positions précédentes, elle continue d'avoir pour objectif de freiner les élans réformateurs des partenaires européens de la Grande-Bretagne en la matière, notamment des Allemands qui au même moment proposaient clairement d'inclure l'UEO dans l'Union européenne²². Londres se prononce pour une défense européenne, mais contre tout lien entre la défense commune et la PESC, ce qui d'une certaine façon marque un recul par rapport au texte même du traité de Maastricht, qui l'envisageait à terme. Le gouvernement veut au contraire promouvoir ce qui est devenu son nouveau credo : la "flexibilité", c'est-à-dire une défense européenne au coup par coup, suivant un modèle pratiqué en Bosnie, la coalition de volontaires.

Par ailleurs, et depuis la parution de ce document, le Royaume-Uni a connu en juillet une crise politique qui a abouti à un remaniement ministériel et à la nomination de Michael Portillo au ministère de la défense, en remplacement de Malcolm Rifkind. Il n'est pas à proprement célèbre pour son

²¹ "Britain and Euro-defence", *Financial Times*, 23 mars 1995.

²² *Financial Times*, 2 mars 1995 et "Les ministres de l'UEO veulent renforcer leur capacité opérationnelle", *Le Monde*, 14-15 mai 1995.

europophilie, et s'est fait remarquer au congrès du parti conservateur de l'automne dernier par un discours violemment anti-européen, incluant dans sa diatribe les questions de défense, en expliquant notamment que les soldats britanniques étaient prêts à mourir pour leur patrie mais pas pour Bruxelles.

Est-ce à dire que la politique de défense va subir une nouvelle inflexion, peut-être revenir à la situation antérieure ? Rien n'est moins sûr. En effet, ce type de discours est essentiellement à usage interne, et s'inscrit dans la sourde lutte de pouvoir qui fait rage au sein du parti conservateur, et même au sein de la minorité "eurosceptique" dont Michael Portillo dispute le leadership à John Redwood. Les congrès de partis sont traditionnellement des forums où les intervenants expriment brutalement leurs idées et des lieux de surenchère rhétorique anti-européenne, qui ne se traduit pas ensuite forcément dans la pratique. Pour preuve, l'intervention du même Portillo à la Chambre des Communes le 16 octobre, dans le cadre de la discussion annuelle sur la défense était beaucoup plus classique : il y a *grosso modo* défendu les mêmes thèses que dans le memorandum de mars, c'est-à-dire le renforcement de la coopération au sein de l'UEO dans un cadre intergouvernemental, sans que la Commission ni le Parlement européen n'interviennent dans le processus²³. Malgré les effets de style, il pourrait donc n'y avoir que peu de changements à attendre avant l'ouverture de la CIG.

Nous avons donc pu observer les glissements progressifs de la position britannique sur le principe puis les modalités d'une défense européenne, qui laissent présager la possibilité d'un accord sur ce domaine lors de la conférence intergouvernementale.

La principale démonstration de Pauline Schnapper est que ces changements graduels se sont produits parce que les circonstances avaient changé et parce que les positions précédentes devenaient intenable, et non à la suite d'un ralliement de fond à l'idée d'une identité européenne de défense. L'OTAN reste l'instance privilégiée par Londres, et seules les formes de coopération européenne à la carte, selon le modèle de la coopération franco-britannique dans l'ex-Yougoslavie, emportent son adhésion.

Ce pragmatisme, dont les dirigeants britanniques s'enorgueillissent volontiers, a cependant ses limites. Un décalage temporel se produit nécessairement entre l'évolution des conditions extérieures et l'adaptation de la politique du Royaume-Uni à celles-ci. Le gouvernement semble toujours avoir un temps de retard par rapport aux événements et par rapport à la dynamique de la construction européenne (même si le rythme de celle-ci est inégal), ce qui ne favorise pas l'élaboration d'une politique à long terme, qui semble faire totalement défaut au gouvernement de John Major.

²³ *Financial Times*, 17 octobre 1995.

Enfin, les facteurs de politique intérieure ne sont pas véritablement encourageants. Par crainte des "eurosceptiques", le gouvernement minimise systématiquement, voire habille d'un voile nationaliste, toutes les concessions qu'il accepte dans le domaine européen, y compris dans celui de la défense. Aucun effort n'est donc fait, bien au contraire, pour informer et entraîner l'opinion publique derrière la construction européenne. En outre, il n'est pas certain qu'un changement de gouvernement lors des élections de 1997, espéré visiblement à Paris et Bonn, modifie sensiblement la politique européenne de la Grande-Bretagne, comme en témoigne la prudence des propos de Tony Blair à ce sujet.

La Grande-Bretagne et les questions de défense

Le paramètre "opinion publique"

Au cours des vingt dernières années, la Grande-Bretagne s'est trouvée impliquée dans cinq types d'intervention militaire d'importance significative : a) des opérations unilatérales anti-guérilla, en Irlande du Nord depuis 1969 ; b) une intervention unilatérale de grande ampleur contre une puissance étrangère : les Falklands en 1982 ; c) des opérations de maintien de la paix dans le cadre des Nations Unies : à Chypre depuis 1974, puis au Sahara occidental ou au Cambodge¹ ; d) des interventions multilatérales aux côtés de ses alliés occidentaux : à Beyrouth en 1982-84, et surtout au Koweït dans la guerre du Golfe en 1991 ; e) enfin une intervention multilatérale onusienne de type humanitaire : la Bosnie depuis 1992.

Dans chaque cas, des sondages ont démontré que la population soutenait les décisions gouvernementales en faveur d'une intervention, jusqu'à souhaiter parfois une intensification de cette intervention. Plus encore, les observateurs évoquent aujourd'hui "l'effet Malouines", à savoir une hausse de la popularité des dirigeants lors d'une intervention extérieure². Réputée loyaliste, l'opinion publique britannique ne constitue donc pas, comme ce pourrait être le cas de l'opinion publique allemande, un frein systématique à l'intervention militaire, mais se rapproche au contraire de l'opinion publique française dans son attitude face à la guerre. Elle reste néanmoins un paramètre subtil et parfois déroutant de la prise de décision. Qu'en est-il réellement du soutien de l'opinion publique britannique à l'intervention extérieure, souvent considéré comme allant de soi ? Quels sont les paramètres structurants de l'attitude de cette opinion publique vis-à-vis de l'intervention ?

Nous constaterons d'abord que si une opinion de masse — dite "opinion sondagière" — soutient traditionnellement l'intervention militaire, un débat beaucoup moins consensuel anime des élites et une administration britanniques marquées par une histoire récente faite de nombreux

¹ La Grande-Bretagne est aujourd'hui le second contributeur à de telles opérations.

² Voir R.J. Wybrow, "The Gulf Crisis : a British perspective", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 3, n°3.

traumatismes. Nous dégagerons ensuite trois conditions essentielles qui, lorsqu'elles sont rassemblées, semblent garantir le soutien de l'opinion publique de masse à l'intervention : la conviction que cette intervention est moralement "juste" et entreprise par des autorités compétentes ; la conviction, encore, que les intérêts de la Grande-Bretagne ou la sécurité des ressortissants britanniques sont menacés ; la conviction, enfin, qu'une opération ponctuelle pourra être efficace à peu de frais, c'est-à-dire avec un minimum de pertes humaines.

Deux conclusions principales pourront alors être tirées de ces éléments : si l'opinion publique britannique — comme l'opinion publique française et bien davantage que chez d'autres partenaires européens — reste indéniablement l'une des plus aptes à soutenir une action militaire extérieure, il serait simplificateur de conclure pour autant à un rapprochement inévitable, général et définitif entre les deux pays.

Le soutien de l'opinion publique britannique aux interventions militaires : les élites et l'administration contre "l'opinion sondagière"

Si des interventions mineures (Chypre, ou même la participation à la force multilatérale au Liban, en 1982), se déroulent dans une certaine indifférence, les interventions plus importantes font l'objet d'un soutien massif de l'opinion. Mais cette hypothèse d'une opinion britannique soudée derrière son gouvernement lors d'une intervention extérieure provient d'abord des sondages, réalisés notamment à l'occasion des interventions aux Malouines, au Koweït et en Bosnie. Or ces chiffres, bien qu'impressionnants, ne doivent pas toutefois occulter le débat britannique sur l'intervention, qui existe et oppose une opinion de masse à certaines élites.

Contrairement à d'autres démocraties européennes, la Grande-Bretagne connut dans les années 1980 un précédent important en matière de soutien de l'opinion à une intervention, avec de fortes répercussions politiques internes. Il s'agit naturellement du cas des Falklands, où l'intervention avait pour objectif de reconquérir un territoire qui, bien que largement oublié des sujets de Sa Majesté, s'avérait être britannique. L'agression argentine du Général Galtieri en 1982, réussit l'exploit de ressouder l'opinion du Royaume-Uni derrière son Premier ministre de l'époque, Margaret Thatcher. En provoquant des élections générales anticipées peu après une victoire militaire acquise rapidement à l'autre bout du monde, la "Dame de Fer" créait l'équation toute britannique selon laquelle une aventure militaire extérieure,

pour peu qu'elle ne tourne pas au fiasco, était payante et contribuait à la popularité de celui — ou de celle — qui l'avait initiée³.

Neuf années plus tard, on ne s'étonna donc pas de voir la même Margaret Thatcher se lancer dans la guerre du Golfe avec une certaine ferveur. Le contexte était cette fois différent. La guerre froide était terminée, et c'est le droit international — et non plus la souveraineté britannique — qui se voyait bafoué lorsque les troupes de Saddam Hussein envahirent le Koweït le 2 août 1990. Alors en voyage à Aspen dans le Colorado, le Premier ministre britannique contribua sans aucun doute à convaincre le président américain George Bush de la nécessité d'une intervention d'envergure contre le régime baassiste irakien, notamment en affirmant que les armées de Bagdad pouvaient continuer leur route jusqu'en Arabie Saoudite et s'emparer ainsi de plus d'un quart des réserves mondiales de pétrole⁴. Mrs Thatcher pouvait alors espérer recueillir dans l'opinion publique de son pays un soutien sans réserve en cas de conflit, à un moment où elle se voyait pourtant malmenée par les sondages⁵. Si le calcul échoua — puisque Margaret Thatcher fut démise par son propre parti pour des raisons politiciennes internes en novembre suivant — l'immense soutien de l'opinion publique à l'envoi de troupes dans le Golfe se vérifia bel et bien tout au long de la crise. L'institut de sondage Gallup enregistra en Grande-Bretagne 90 % de soutien à l'action du président Bush et à celle de Mrs Thatcher, qui décidèrent rapidement le déclenchement des opérations *Desert Storm* — nom général donné par les Etats-Unis à l'opération — et *Granby* — nom qui désigne la partie britannique de la même intervention. A mesure que l'importance de la crise et l'ampleur de l'intervention se renforçaient (entre août et décembre 1990, le nombre de soldats américains dans le Golfe allait dépasser les 500 000, et le nombre de soldats britannique, le chiffre de 30 000) le soutien de l'opinion ne se démentait pas, depuis l'été où 83 % des Britanniques se disaient prêts à envoyer des troupes dans le Golfe, jusqu'au mois de février — avec la victoire de la coalition —, où 82 % des sondés se déclarèrent satisfaits de la gestion de la crise par leur gouvernement. Ce loyalisme avait résisté successivement à la prise d'otages occidentaux par l'Irak à la fin de l'été 1990, à la montée de la tension en janvier avec l'expiration de l'ultimatum envoyé à Bagdad par les Alliés, et aux opérations terrestres. Aux Etats-Unis et en France, un soutien de l'opinion à l'intervention était également enregistrée par les instituts de sondage (62 % des Français se déclaraient prêts en octobre 1990 à soutenir

³ Sur les Falklands, voir Ph. Towle, "War and Western values : Britain and the Falklands conflict", *Oughtopia*, Kyung Hee University, Séoul, décembre 1983.

⁴ "Vous le savez, George, il ne s'arrêtera pas là", a dit Margaret Thatcher à son homologue américain lors de la rencontre d'Aspen (Colorado) en parlant de Saddam Hussein. Cette rhétorique se retrouvera dans tous les premiers discours de Mrs Thatcher au début du mois d'août 1990. Voir L. Freedman et E. Karsh, *The Gulf Conflict* Macmillan, Londres, 1994.

⁵ Entretien avec trois responsables du *Foreign Office*, à Londres, 1994.

des combats contre les troupes irakiennes). En revanche, les autres opinions européennes étaient fort peu favorables à une telle aventure : 28 % seulement des Allemands, 33 % des Italiens et 33 % des Espagnols seulement étaient favorables à l'opération *Desert Storm*⁶.

Le cas de la Bosnie offre une variante intéressante. Devant les images télévisées en provenance de l'ex-Yougoslavie, et qui montrent à la fois le martyre des villes bosniaques sous le feu des armes serbes, et l'impuissance de l'Occident — et en premier lieu celle de l'Union Européenne — c'est l'opinion publique elle-même qui réclame une intervention que le pouvoir politique repousse. Au cours des années 1994 et 1995, on observe : une dramatisation du conflit bosniaque avec 6 000 soldats britanniques sur le terrain, plusieurs moments de désaccord entre l'opinion publique belliciste du Royaume-Uni et le gouvernement de John Major, nettement plus modéré. En dépit des risques de guerre, l'envoi de troupes supplémentaires en Bosnie, en mai 1995, fit l'objet d'un consensus entre les *Tories* et l'opposition à la Chambre des Communes, et fut interprété comme une réponse à des sondages qui voyaient plus de 60 % des Britanniques réclamer un geste de soutien aux populations bosniaques⁷. Si les Falklands étaient un territoire britannique agressé, et si la guerre du Golfe voyait des intérêts britanniques potentiellement menacés — notamment en termes d'approvisionnement de pétrole —, le cas bosniaque suit une grammaire humanitaire, et répond à des ressorts nettement plus affectifs, qui suscitent de nombreuses études politiques au Royaume Uni⁸.

Ce soutien maintenu de l'opinion publique britannique à l'intervention militaire semble s'inscrire dans une tradition qui a résisté à des expériences malheureuses, comme celle de Singapour en 1941 ou de Suez en 1956. Cette tradition s'appuie sur une histoire qui depuis trois siècles, conduit la Grande-Bretagne à intervenir loin de ses côtes, en Amérique, en Asie ou en Afrique, bien plus que sur le Vieux Continent. Plus encore, il est remarquable que les rares interventions européennes de la Grande-Bretagne, à l'inverse du parfum d'épopée ou d'exotisme qui ont accompagné l'histoire coloniale, sont marquées par l'échec. Les interventions des années 1920 en

⁶ Source : R.J. Wybrow, art. cit. Les enquêtes réalisées par l'autre grand institut de sondage britannique, MORI, arrivent aux mêmes résultats. Voir MORI, "The Gulf conflict : War supported", *British Public Opinion Newsletter*, Londres, décembre 1990.

⁷ Voir K. Brown, "UK troop increase for Bosnia gets support", *The Financial Times*, 30 mai 1995.

⁸ Parmi les nombreux travaux effectués sur cette question, on consultera notamment les contributions de James Gow ("Nervous bunnies : the international community and the yugoslav war of dissolution) et Jane M.O. Sharp ("Appeasement, intervention and the future of Europe"), in L. Freedman (ed), *Military Intervention in European Conflicts*, Blackwell, Oxford, 1994. Voir aussi J. Gow et D.D. Smith, "Peace keeping, peace making, European security and the Yugoslav war", *London Defence Studies*, n°11, *Brassey's for the Centre for Defence Studies*, Londres, 1992.

Haute Silésie, sur le Rhin et en Russie font figure de douloureuses exceptions, et de démonstration de l'incapacité du Royaume Uni à maintenir l'ordre en Europe⁹. Au coeur, surtout, d'un véritable syndrome européen pour les Britanniques, se trouve le cas irlandais qui, jusqu'aux récents pourparlers de paix, résumait à la fois le risque d'enlèvement, l'échec du modèle missionnaire, et l'inutilité de la solution militaire. Initialement bien accueillies, les troupes anglaises devinrent rapidement les ennemis des catholiques irlandais, puis les intrus dans la complexité d'un conflit qui les dépassait, en proie aux attaques d'adversaires invisibles¹⁰. Aujourd'hui, force est de constater qu'à une opinion de masse qui se souvient surtout des interventions lointaines et glorieuses, se heurtent des opinions informées qui retiennent plutôt les débauches européennes. Cette considération nous amène à développer le concept d'opinion publique s'agissant de la Grande-Bretagne.

Sur la question de l'intervention militaire, un net clivage s'observe entre d'une part une opinion sondagière et les médias, favorables à l'intervention, et d'autre part un ensemble Gouvernement — élites diplomatiques — élites militaires, beaucoup moins "va-t-en-guerre". Ce clivage est de nature à relativiser fortement l'impression initiale d'un large consensus en faveur de toute intervention. Il porte essentiellement sur l'appréciation de l'efficacité de l'intervention, le public de masse étant persuadé que celle-ci résout la plupart des problèmes, tandis que les élites y voient une source d'enlèvement. Déjà visible lors de la guerre du Golfe, la dichotomie prend toute sa dimension dans le conflit bosniaque depuis 1992.

Allant dans le sens des sondages, la presse britannique dans son ensemble a toujours largement plaidé pour plus d'intervention en Bosnie. Les éditorialistes du *Times*, à l'exception du *columnist* Simon Jenkin, prônent l'action militaire¹¹, tandis que le *Daily Telegraph* appelle à un choix entre "tout et rien", à l'image d'un Robert Fox qui réclame une intervention plus massive, ou du *Defence Editor* de ce titre, l'éminent historien militaire John Keegan, qui dégage deux solutions radicales souhaitables, à savoir bombarder Belgrade et lancer une attaque aérienne sur les troupes serbes qui assiègent Sarajevo, en faisant le plus de victimes possible dans leurs rangs¹². Mêmes élans guerriers, assortis de critiques contre la timidité des gouvernements occidentaux, dans le *Guardian*¹³, et dans *The Independent*¹⁴.

⁹ Voir D.G. Williamson, *The British in Germany - 1918-1930*, Berg, New York, 1991.

¹⁰ Voir D. Hamill, *Pig in the Middle*, Methuen, Londres, 1986.

¹¹ Pour un bon résumé de la position de ce journal, voir l'article "Should we use force in Bosnia?", *The Times*, 1er mai 1993.

¹² Voir dans *The Daily Telegraph*, les articles "All or nothing" (4 août 1993), R. Fox, "The West's last chance to prevent a winter tragedy" (25 août 1993), et J. Keegan, "Only a short sharp shock will end their defiance" (10 août 1993).

¹³ Voir d'une manière générale les papiers des éditorialistes Maggie O'Kane, Tihomir Loza et Martin Woollacott, ainsi que les papiers, souvent publiés, de l'ancien membre du Département

En face, un front des décideurs des Affaires Etrangères et de la Défense s'oppose au "Peace enforcement". Quelles sont les raisons de cette attitude prudente des élites vis-à-vis de l'intervention militaire ? Contrairement à la situation qui prévalait au *Foreign Office* au moment de la guerre d'Espagne, il ne s'agit nullement d'oppositions idéologiques. Plutôt, les réticences des élites proviennent d'une conviction selon laquelle tout corps expéditionnaire est hautement vulnérable, conviction issue elle-même de socialisations politiques développées à des époques marquées par les échecs de telles interventions¹⁵. La plus ancienne génération de responsables encore en exercice s'avoue souvent influencée par le souvenir colonial des indépendances d'après 1945, accordées faute d'avoir les moyens d'exercer encore une autorité. Les défaites de Palestine, de Chypre et d'Aden, la pénible campagne de Malaisie — qui dura plus de dix ans — sont fréquemment évoquées. Concernant la Bosnie, le "syndrome européen" mentionné plus haut semble jouer à plein, et l'on se souvient de l'aptitude yougoslave à la guérilla dans la Seconde Guerre Mondiale. Les officiers britanniques qui se sont exprimés publiquement sur le sujet restent donc prudents, et craignent de lourdes pertes en cas d'action massive sur le terrain. Seuls les officiers de la *Royal Air Force*, qui font davantage confiance à l'efficacité aérienne, demeurent plus interventionnistes, mais participent peu au débat public. Apparaissent encore comme autant de spectres la déroute américaine au Vietnam dans les années 1970, la malchance de Jimmy Carter en Iran en 1979, les débauches de Beyrouth en 1982-84¹⁶, de Somalie en 1992, qui font craindre une réaction de rejet de la part des populations secourues, comme prélude à un virage de l'opinion publique britannique. Enfin, et mêmes si elles conviennent que l'intervention ne peut plus se faire seul contre tous, ces mêmes élites restent extrêmement sceptiques vis-à-vis de l'efficacité des Nations Unies et du *Peace Keeping*, après les exemples de Beyrouth encore, de Chypre, du Cambodge ou de l'Angola. L'Irlande surtout est présente à la conscience, comme la démonstration du danger de l'intervention.

Pour des raisons qui tiennent à la mémoire collective, un désaccord se fait jour entre d'une part une opinion publique de masse favorable à l'intervention, optimiste quant à son issue et confiante dans le rayonnement de la Grande-Bretagne, et d'autre part un cercle de décideurs hanté par les défaites passées. Les trois exemples récents les plus importants — les Falklands, la guerre du Golfe et la Bosnie — permettent de recouper avec plus

d'Etat George Kenney, ou du leader libéral démocrate Paddy Ashdown (voir son article du 1er octobre 1993, "Sarajevo : Action Now !").

¹⁴ Le titre publie souvent des papiers en faveur d'une action massive, par le vice-secrétaire du *Cabinet Office*, Sir Anthony Duff, ou le député David Alton.

¹⁵ Entretiens au *Foreign Office* et au *MOD - Ministry of Defence* - en 1994.

¹⁶ Sur la présence britannique au Liban, lire le témoignage de Robert Fisk dans son ouvrage *Pity the Nation : Lebanon at War*, André Deutsch, Londres, 1990, pp. 472 et 534.

de précision les paramètres qui font l'objet d'appréciations contradictoires entre ces deux groupes.

Trois points clefs de la réaction à l'intervention militaire

Les attitudes vis-à-vis de l'intervention militaire semblent en effet dépendre de trois critères essentiels. Il s'agit, rappelons-le, de la perception a) du contexte moral de l'opération, b) des intérêts de la Grande-Bretagne dans cette même opération, et c) de son rapport coût/efficacité. Le premier paramètre est plus important aux yeux de l'opinion publique de masse qu'aux yeux des élites, tandis que l'on observe un rapport de priorité inverse pour les deux suivants.

Le contexte moral

En Grande-Bretagne — comme en France — la dimension morale et émotionnelle est particulièrement importante aux yeux d'une opinion publique qui soutiendra une "guerre juste", dans une tradition missionnaire héritée de l'histoire coloniale comme des deux Guerres Mondiales¹⁷. Aux Malouines comme au Koweït, le gouvernement, malgré les réticences de certains corps diplomatiques, s'efforçait de plaider la justice de la cause et se voyait suivi par l'opinion¹⁸. En Bosnie, il est accusé de pêcher par omission ou par insuffisance face à l'intolérable, par une opinion publique et une presse déchaînées, qui évoquent une "complicité avec le génocide"¹⁹. Le cas n'est pas totalement nouveau : au lendemain immédiat de la guerre du Golfe, c'est déjà l'opinion publique britannique, scandalisée par les images de l'exode des populations kurdes poursuivies par la garde républicaine de Saddam Hussein, qui avait poussé John Major à prôner la création de "zones de sécurité" au nord de l'Irak, ce qu'avait fait le Premier ministre britannique au mois d'avril 1991. Ses efforts diplomatiques, lors de la conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements de Luxembourg, le 11 avril, joints à ceux de la France, pressée par le même mouvement d'opinion, avait abouti à l'opération *Provide*

¹⁷ En 1914 comme en 1939, la dimension morale de l'engagement, dramatisée par la Chambre des Communes, avait largement occulté les considérations militaires et techniques. Voir le volume 2 des mémoires du Vicomte Grey de Fallodon, *Twenty Five Years*, Hodder and Stoughton, Londres, 1925, pp. 15 et sqq. De même que L.S. Amery, *My Political Life*, vol.2., Hutchinson, Londres, 1953, pp. 21 et sqq. Ou D.C. Watt, *How War Came*, Mandarin, Londres, 1990, pp. 590 et sqq.

¹⁸ Dans la guerre du Golfe, le même phénomène avait lieu en France, où le Président François Mitterrand demandait au pays de "faire bloc avec ses soldats", tandis que le ministre de la Défense, Jean-Pierre Chevènement allait démissionner et que le Quai d'Orsay, hormis son chef Roland Dumas, restait fortement opposé à l'idée d'aller "se battre pour les émirs".

¹⁹ Voir M. O'Kane, "Giving thanks for Little Irma", *The Guardian*, 10 août 1993.

Comfort, menée par les troupes américaines, britanniques et françaises pour venir en aide aux réfugiés. Quelques mois plus tard, des mesures comparables seront prises pour protéger les chi'ites du sud du pays, également réprimées par l'armée irakienne, après qu'une vaste campagne médiatique, orchestrée par Victoria Brittain au *Guardian* et par le journaliste de télévision Michael Wood ait sensibilisé l'opinion publique sur la question²⁰.

L'opinion publique britannique n'a pas besoin que l'ennemi soit montré du doigt par le gouvernement, pour le trouver odieux et réclamer son châtement. Galtieri en Argentine, Saddam Hussein en Irak, le couple Milosevic-Karadzjic en ex-Yougoslavie, ont su incarner le mal aux yeux d'une Grande-Bretagne manichéenne. La dimension affective a pu être mesurée avec précision par l'institut Gallup pendant la guerre du Golfe, où 91 % des personnes interrogées estimaient qu'aucun compromis n'était acceptable avec un individu comme Saddam Hussein²¹, tandis qu'Israël voyait sa cote de sympathie croître très sensiblement après les premières attaques de *scuds* irakiens, et tandis que le soutien à la cause palestinienne se réduisait²². Dans la guerre du Golfe et en Bosnie, le parallèle avec la seconde guerre mondiale est fréquemment établi par la presse et l'opinion de masse, comme par les élites dirigeantes, mais sur des points extrêmement différents. Aux yeux des premiers, la vulnérabilité d'Israël dans la guerre du Golfe ramène à la Shoah, tandis que la Bosnie renvoie au grignotage progressif de l'Europe centrale par une dictature, dans l'indifférence de "l'apaisement" de Daladier et Chamberlain. Pour les seconds, ce sont les considérations militaires et techniques qui priment, et qui rappellent que sans l'intervention massive des Etats-Unis, rien n'est possible.

Pour l'opinion de masse, la fin de la guerre froide semble tout rendre possible — et supprime donc tout alibi à l'inaction face à l'intolérable —, tandis que pour les décideurs, les risques militaires demeurent. Jane M.O. Sharp, professeur au King's College de Londres et auteur de *Bankrupt in the Balkans : British Policy in Bosnia*²³, voit cinq critères qui définissent l'intervention "juste" — et donc nécessaire aux yeux de l'opinion : a) L'opération doit être conduite par une autorité reconnue, comme les Etats-Unis, et/ou les Nations Unies. b) La cause doit être morale, c'est-à-dire le plus souvent consister à venir en aide aux populations civiles. c) L'intervention doit avoir lieu en dernier recours, après que les moyens

²⁰ Sur ces lendemains de la guerre du Golfe, voir L. Freedman et D. Boren, in N. Rodley (ed), *International Intervention in Defence of Human Rights*, Brassey's, Londres, 1992.

²¹ Encouragé dans ce sens il est vrai par Margaret Thatcher : "Nous avons affaire à un homme qui a utilisé des armes chimiques contre sa propre population. De tels personnages doivent être stoppés; et nous allons persévérer jusqu'à ce qu'il le soit", avait dit la Dame de Fer à la Chambre des Communes, le 6 septembre 1990

²² Voir R.J. Wybrow, art. cit.

²³ IPPR, Londres, 1993.

diplomatiques ont tous échoué²⁴. d) L'intervention ne doit pas exacerber le conflit mais y mettre fin. e) Elle doit, enfin, être limitée et épargner les civils autant que faire se peut²⁵.

Nous touchons là à un effet pervers de la rhétorique occidentale qui a marqué la guerre du Golfe. En accréditant l'hypothèse de possibles "guerres chirurgicales", les décideurs ont peut-être promis l'impossible à leurs opinions publiques, et se trouvent désormais pris à leur propre jeu, qui a engendré des exigences morales intransigeantes. Exigences qu'un responsable du *Foreign Office* résume ainsi : "L'opinion veut l'intervention sans les conséquences de l'intervention. C'est tout simplement infaisable"²⁶.

Les intérêts de la Grande-Bretagne

Si la dimension affective, aux yeux de l'opinion sondagière, semble reléguer les intérêts britanniques plus cyniques au second plan, la rhétorique de l'intérêt national est en revanche largement développée par les élites diplomatiques, militaires, mais aussi industrielles et commerciales. Elle comprend deux aspects majeurs : a) le rang de la Grande-Bretagne dans l'ordre international, b) ses intérêts économiques et commerciaux.

Sur le premier point, de nombreuses études britanniques — dans les Universités ou les divers instituts — prennent acte du dilemme dans lequel la fin de la guerre froide a plongé la doctrine britannique de défense et de politique extérieure. Néanmoins, l'alliance américaine prime encore. Il est impossible de ne pas penser que l'engagement prompt de la Grande-Bretagne dans la guerre du Golfe, par rapport à ses hésitations en Bosnie, est lié au leadership américain dans le premier cas, comme aux réticences de Washington dans le second. Pour les hommes d'affaires comme pour les diplomates, pour les militaires comme pour les cadres civils, pour tous ceux en général qui ne croient pas à la réédition du scénario des Malouines, où la Grande-Bretagne avait obtenu un succès en s'engageant seule, la présence des Etats-Unis aux côtés des troupes britanniques reste la seule condition rassurante d'une intervention. Sur ce point les enquêtes de Gallup concernant l'image et la cote de confiance des *USA* pendant la guerre du Golfe sont éloquentes²⁷. D'autres points apparaissent régulièrement parmi les préoccupations des responsables, comme le siège de membre permanent de la

²⁴ On note pourtant que l'opinion publique a maintenu son soutien à l'intervention dans la guerre du Golfe, bien que l'arme de l'embargo pour obtenir le retrait irakien du Koweït n'ait pas été utilisée jusqu'au bout.

²⁵ J.M.O. Sharp, art. cit. Voir aussi H. Beach, *Just Intervention ?*, Council for Arms Control, Londres, 1993 ; et J. Bethke Elsthain (ed), *Just War Theory*, Blackwell, Oxford, 1992.

²⁶ Entretien au *Foreign Office*, Londres, mai 1994.

²⁷ Voir R.J. Wybrow, art. cit. 72 % de "l'opinion attentive" britannique ont confiance en les Etats-Unis et en George Bush à la fin de la guerre du Golfe.

Grande-Bretagne au Conseil de Sécurité des Nations Unies, qui pousse à privilégier l'intervention collective. Le Livre Blanc de la Défense prône ainsi des liens plus étroits de la politique étrangère britannique avec l'ONU²⁸, tandis que le Comité des Affaires Etrangères de la Chambre des Communes consacrait son troisième rapport de 1993 à cette question.

Le second point concerne une frange plus précise de l'opinion, qui rassemble les sphères commerciales et les acteurs étatiques chargés du commerce et de l'industrie à savoir : les entreprises elles-mêmes, les chambres de commerce et autres clubs d'aide à l'exportation (comme la *Middle East Association* de Londres), y compris la *Confederation of British Industry* (CBI - équivalent britannique du CNPF), ou encore le *DTI - Department of Trade and Industry*, équivalent du ministère français du Commerce Extérieur —, et l'*ECGD - Export Credits Guarantee Department*, équivalent de la Coface. Selon ce type d'acteur, qui rejoint les élites diplomatico-militaires dans leur réticence vis-à-vis de la solution militaire, l'intervention nuit aux intérêts commerciaux, pour plusieurs raisons. D'une part, elle contribue à accentuer une situation de crise, ce qui rend plus difficile l'évaluation du risque à l'exportation. L'intervention militaire peut même balayer en quelques heures des années de tractations pour obtenir un marché, si elle est suivie de sanctions économiques, commerciales et financières, qui mettent fin à tout échange avec un ou plusieurs pays. Ce fut le cas avec l'Irak après la guerre du Golfe, comme avec la Serbie, alors que ni les exactions serbes ni les rapports tendus avec le régime irakien (exécution du journaliste Farzad Bazoft²⁹, affaire du canon géant³⁰ etc.) n'avaient dissuadé les entreprises britanniques de commercer avec les Etats concernés.

Mais le principal grief entretenu par les élites britanniques à l'encontre de l'intervention militaire en général, reste sans aucun doute la faiblesse de son rapport coût-efficacité.

²⁸ *Defending Our Future : Statement on Defence Estimates 1993*, HMSO, Londres, 1993, pp. 48 et sqq.

²⁹ Accusé d'espionnage pour le compte de la Grande-Bretagne et d'Israël, le journaliste britannique d'origine iranienne Farzad Bazoft, arrêté en Irak le 15 septembre 1989, fut pendu le 15 mars 1990 par le régime baasiste, après que Saddam Hussein eut refusé d'user de son droit de grâce. Il travaillait pour le journal *The Observer* et enquêtait sur l'explosion d'un complexe militaire irakien.

³⁰ Dans les mois qui ont précédé la guerre du Golfe, des pièces détachées saisies par les douanes britanniques ont laissé penser que l'Irak s'efforçait de rassembler la technologie nécessaire à la construction d'une arme puissante, probablement dirigée contre Israël. Le 28 mars 1990, une quarantaine de détonateurs nucléaires destinés à l'Irak et fabriqués au Etats-Unis furent saisis à l'aéroport londonien d'Heathrow. Le 11 avril suivant, des tubes d'aciers présentés comme des éléments d'oléoducs mais considérés par certains spécialistes comme les pièces d'un canon géant, furent découverts dans un bateau en partance pour l'Irak, dans le port britannique de Middlesborough.

Le rapport coût-efficacité

Pour les responsables politiques, diplomatiques et militaires, comme pour les élites industrielles, commerciales, ou pour tous ceux qui travaillent avec l'étranger, l'intervention ajoute donc un facteur d'incertitude et de radicalisation peu souhaitable, qui se formule surtout en termes d'un rapport coût-efficacité. A leurs yeux, et pour les raisons déjà évoquées plus haut en termes de socialisation politique, seule une opération militaire ponctuelle et sans perte humaine trop lourde, paraît acceptable.

Il ne s'agit pas d'opposer ici cette élite à une population prête à accepter de lourdes pertes, puisque tel n'est pas le cas³¹. Mais si cette population est *a priori* plus favorable à l'intervention que ne le sont les élites, c'est plus précisément parce qu'elle est plus optimiste quant à la faisabilité de telles opérations, et perçoit davantage le risque politique dans l'apaisement que dans l'engagement militaire. Aux yeux de l'opinion de masse, Sarajevo ressemble à Munich. A ceux des élites diplomatiques et militaires, elle ressemble à Dien Bien Phû. Plus encore, nous pouvons avancer que la versatilité de l'opinion publique contribue pour une grande part à la circonspection des décideurs, dans un syndrome du *U-Turn*, résumé en 1994 par un responsable du ministère britannique de la Défense : "*L'opinion a les yeux plus grands que le ventre. Elle nous presse de décider des interventions qu'elle nous blâmera ensuite d'avoir entreprises. Nous nous retrouvons alors dans une impasse aussi bien sur le plan interne qu'externe*"³².

Les réticences des décideurs à intervenir ne sont alors levées que si la réaction de l'opinion publique est véritablement forte, unanime, et relayée par de puissantes campagnes, par exemple de la part des principales ONG humanitaires comme *Oxfam*, *Care* Grande-Bretagne, ou *Christian Aid*. Ce fut le cas pour le Kurdistan en avril 1991, lorsque une véritable "coalition" des ONG britanniques, coordonnée par le *Gulf Information Project* dirigé par Sarah Graham-Brown, a mené une campagne intense pour venir en aide aux populations du nord irakien. Apparemment, l'émotion publique concernant la Bosnie ne prend pas le même caractère jusqu'au-boutiste aux yeux des élites, notamment en raison de la persistance d'un noyau dur non-interventionniste qui se maintenait, jusqu'à l'été 1995, autour des 30 %³³.

³¹ La versatilité de l'opinion sondagière est un phénomène connu de la science politique. Cette opinion peut en effet, à partir d'un réflexe altruiste qui la pousse à réclamer qu'on vienne en aide à une population civile donnée, se réfugier soudainement dans un égoïsme national où l'intolérable deviendra la perte de soldats et le maintien des troupes dans des conditions dangereuses.

³² Entretien au MOD, Londres, juin 1994.

³³ L'identique s'est observé en France au sujet de l'affaire kurde, lorsque les pressions conjuguées dans les médias de Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, l'Institut kurde de Paris, et France Libertés de Danièle Mitterrand plaidaient pour l'engagement militaro-humanitaire.

Si pour l'opinion de masse la "guerre juste" doit être menée, il n'est pas de plus grand sacrifice, aux yeux de l'élite, que d'aller au combat pour les intérêts des autres³⁴. A ce titre, la Bosnie conforte de nombreux décideurs britanniques dans leur réticence à toute intervention sur un théâtre européen sans l'allié américain. L'Union Européenne, la CSCE, l'UEO comme l'OTAN démontrent à Sarajevo leur incapacité à fonctionner avec les seules puissances moyennes comme la Grande-Bretagne ou la France, d'autant que les autres Européens, Allemands en tête, sont considérés dans les cercles de décideurs londoniens comme des partenaires non fiables dans l'épreuve³⁵. En dépit d'appels à une intervention de l'OTAN, parfois soutenus par quelques ténors politiques comme Margaret Thatcher, et relayés par la presse d'élite comme le *Wall Street Journal Europe*³⁶, le débat se heurte à la réticence des Affaires Etrangères britanniques, qui évoquent à la fois la difficulté technique d'une telle intervention, son coût et son manque de pertinence politique. Ces arguments sont développés dans une réponse publique du *Foreign Office* aux interventionnistes, qui fait l'objet d'une brochure intitulée "*Case Against Military Intervention*"³⁷, et qui évoque tout à la fois les risques d'enlèvement dans un terrain montagneux, ou l'expérience de la guérilla bosniaque pendant la Seconde Guerre Mondiale. Selon le même *Foreign Office*, une intervention efficace réclamerait plus de 150 000 hommes, voire plus de 300 000. Devant la recrudescence des critiques accusant les Etats occidentaux de "manque de volonté"³⁸, le chef de la diplomatie britannique, Douglas Hurd, s'est lui-même exposé pour dénoncer "ceux qui voudraient créer une nouvelle Irlande du Nord pour une durée indéterminée", ajoutant "qu'aucun gouvernement ne saurait proposer cela"³⁹.

³⁴ Voir L. Freedman, "The nature of intervention", in L. Freedman, *Military Intervention in European Conflicts*, op. cit.

³⁵ Voir J. Gow, "The international community and Yugoslavia", art. cit.

³⁶ 2 septembre 1993. Margaret Thatcher avait déjà réclamé des bombardements de l'OTAN à l'été 91 après le conflit slovène.

³⁷ Publiée dès novembre 1992.

³⁸ Cette accusation est même venue du Secrétaire général de l'OTAN, Manfred Wörner, dans son article "NATO's role in a changing Europe", *IJSS Adelpi Papers*, n°284, 1994, p. 98.

³⁹ Interview de Douglas Hurd, "Diplomacy and Deceit", Channel 4 TV, 2 août 1993. Media Transcription Service, *Bloody Bosnia*, MTS/M2578.WPS, p.4.

Conclusions

L'idée reçue selon laquelle l'opinion publique britannique joue nécessairement en faveur de l'intervention militaire, rapprochant ainsi la Grande-Bretagne de ses alliés les plus interventionnistes (comme la France), trouve comme on l'a vu de nombreuses limites.

En premier lieu, le soutien de l'opinion publique britannique à l'intervention est un trait qui émerge de sondages d'opinion, ce qui ne traduit pas systématiquement l'âpreté du débat, notamment tel qu'il existe dans les sphères diplomatiques, militaires ou commerciales. Ensuite, comme le craignent les décideurs de la politique étrangère britannique — sans doute à juste titre —, l'opinion qui peut se dégager des sondages est extrêmement versatile. Rien n'indique quelle serait son attitude en cas de pertes humaines graves, en Bosnie ou ailleurs. Enfin, le réflexe loyaliste enregistré par les instituts de sondages d'outre-Manche, même s'il est comparable à celui qui peut s'observer en France, ne signifie en rien pour autant l'adhésion des Britanniques à l'idée d'un rapprochement entre Paris et Londres.

Il est indéniable que la tradition interventionniste — héritée en partie de l'histoire coloniale —, la possession de l'arme nucléaire, un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies, constituent autant de points communs qui font que les opinions publiques britanniques et françaises sont, mieux que d'autres, à même de se comprendre mutuellement sur les questions de défense, là où leurs partenaires européens restent farouchement réservés face à l'intervention militaire en général, et plus encore face à l'idée même de dissuasion nucléaire. Néanmoins, la violence des récentes campagnes télévisées contre les essais nucléaires français, la confiance toujours accordée par l'opinion publique britannique à la relation privilégiée avec les Etats-Unis, la traditionnelle méfiance du Royaume-Uni à l'égard de l'axe Paris-Bonn — parfois considéré comme une arrogance franco-allemande — démontrent que la convergence des attitudes de deux opinions publiques en matière d'intervention militaire ne signifie pas la fusion des doctrines nationales de défense. Seule la conviction durablement partagée que le rapprochement peut éviter la perte, pourra, au-delà des arrière-pensées, donner le souffle nécessaire à des initiatives franco-britanniques d'envergure. A Suez en 1956, de telles initiatives et de telles analyses avaient conduit à une grossière erreur d'interprétation sur l'évolution du système international. Au sortir des ères respectivement thatchérienne et mitterrandienne, il appartient désormais aux deux vainqueurs européens de 1945, de gérer plus judicieusement leur insertion sur la nouvelle scène mondiale issue des ruines de la guerre froide.

Frédéric CHARILLON